

INFORME 2019
LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MÉXICO
Ineficacia institucional
Persistencia de las agresiones
Zonas de silencio
LIBERTAD DE EXPRESIÓN
USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
UDLAP
CMDPDH
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
CASEDE
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia
SEMINARIO SOBRE VIOLENCIA Y PAZ
ACADEMIA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
CDHEC







Zonas de silencio

Primera edición, septiembre de 2019.

Héroes de Padierna 166, Colonia San Jerónimo Lídice,
Alcaldía Magdalena Contreras CP 10200, Ciudad de México.

Diseño y formación:

Atril, excelencia editorial

por Elías Cruz y Elizabeth Díaz Aguirre

Publicación disponible para su consulta en

www.casede.org

CASEDE

@casede_org

Hecho en México
Printed in Mexico

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad del CASEDE y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Índice

Índice de gráficas y cuadros

Sección 1.
El contexto nacional y la capacidad institucional


Libertad de expresión

Introducción

México vive tiempos críticos en materia de libertad de expresión. Por un lado, a raíz de los resultados electorales de 2018, el país atraviesa un momento de promesa de cambio encabezado por la nueva presidencia de la República. Por el otro lado, a lo largo del territorio continúan las prácticas de violencia contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos. En los primeros 10 meses del gobierno actual, once periodistas han sido víctimas de homicidio.[1] En julio de 2018, el diario Reforma documentó en una encuesta nacional las expectativas de cambio en varios temas de la vida pública del país, incluida la libertad de expresión. En total, 42% de las personas entrevistadas dijo que mejoraría, 37% que seguiría igual y sólo 13% dijo que "disminuirá" (Becerra, 2018). Si bien la encuesta se realizó en un contexto electoral, para entonces México ya era un país que contaba con instituciones para proteger y garantizar el ejercicio de la libertad de expresión. El diseño institucional que existe en el país desde hace casi una década, ciertamente coexiste y persiste con las amenazas, restricciones y vulnerabilidades para el ejercicio de este derecho.

Entonces, ¿cuáles son, en este contexto, las condiciones para ejercer la libertad de expresión en México? Desde 2017, el Colectivo de Análisis para la Seguridad con Democracia (CASEDE) ha trabajado para generar conocimiento sobre la magnitud del problema y evidencia para afrontar la problemática. El *Informe sobre libertad de expresión 2019* también se enmarca en dicha labor. La segunda edición de este informe le da continuidad a la primera, publicada en 2018.[2]

A cien días de que iniciara la gestión del nuevo gobierno federal mexicano encabezado por Andrés Manuel López Obrador, Artículo 19 hizo público un posicionamiento sobre la gravedad de la situación de seguridad que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, asegurando que se ha intensificado la intolerancia a la crítica y al discurso disidente (2019a). Ejemplo de lo anterior es el caso de Samir Flores, activista del estado de Morelos que luchaba contra la instalación de una hidroeléc-

[1] Corte al 30 de agosto de 2019. Fuente CNDH. Durante el mismo periodo en el sexenio de Peña Nieto fueron cuatro las personas víctimas de homicidio que ejercen la libertad de prensa.

[2] En septiembre de 2018 se presentó el primer informe sobre libertad de expresión elaborado por el CASEDE, en el cual se realizó una evaluación del contexto de inseguridad en el cual ejercen la libertad de expresión periodistas y personas defensoras de derechos humanos, así como una evaluación de las instituciones responsables de la prevención, la protección y el acceso a justicia. Disponibe en https://www.casede.org/index.php/nuestro-trabajo/proyectos-actuales/fortalecimiento-de-la-libertad-de-expresion-en-mexico

trica en el municipio de Cuautla. Fue acribillado en febrero pasado al salir de su casa sin que, hasta el momento, haya sido deslindada responsabilidad alguna, incluyendo la relación de su muerte con su activismo. El caso de Samir forma parte de los otros casos referidos de asesinatos en contra de periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Mientras tanto, el propio Presidente ha entrado en conflicto con organizaciones de la sociedad civil con quienes cayó en la tentación de generalizar,[3] así como con sectores críticos de la prensa a quienes ha desacreditado y descalificado llamándoles "prensa fifí".[4] Es en este contexto en el cual nos parece pertinente analizar las condiciones bajo las cuales se ejerce la libertad de expresión en México, a partir de un informe que tiene la intención de dar un paso hacia adelante para identificar cuál será la agenda de temas estratégicos a atender, con el fin de lograr garantizar el ejercicio de este derecho clave para la democracia y los derechos humanos.

En este sentido, el informe aborda los desafíos a la libertad de expresión a partir de tres líneas de análisis. Por una parte, en el marco de la crisis de violencias que enfrenta el país desde hace poco más de una década, se revisa la **persistencia de las agresiones** hacia periodistas y personas defensoras de derechos humanos, en donde particularmente el homicidio se convierte en un recurso cada vez más utilizado para generar miedo y autocensura. Por otra parte, **las zonas de silencio**, las cuales surgen a partir del control teritorial y de información por parte de la delincuencia organizada, pero también por las relaciones de corrupción y complicidad de ésta con actores políticos y empresariales a nivel local. Estas dos primeras líneas de análisis se abordan a patir de los datos que reflejan la *Encuesta sobre seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México 2019*, implementada a nivel nacional durante este año.[5]Adicionalmente, la **ineficacia de las institu-**

[3] De acuerdo con una investigación de SPIN Taller de Comunicación Política, el presidente Andrés Manuel López Obrador utiliza el discurso de descalificación hacia las organizaciones de la sociedad civil como una estrategia para justificar las transacciones directas del gobierno a las personas beneficiarias de los Programas Integrales de Bienestar. Samara Fernández y Juan Ramón Moreno, "El sesgo discursivo de AMLO hacia la sociedad civil", *Animal Político*, 25 de febrero, 2019, disponible en https://www.animalpolitico.com/lecciones-de-las-elecciones/el-sesgo-discursivo-de-amlo-hacia-la-sociedad-civil/

[4] En palabras del propio presidente Andrés Manuel López Obrador, la "prensa fifí" se define como "prensa conservadora". Redacción, "¿Qué es la prensa fifí? Así explica AMLO de dónde viene ese término", *Animal Político*, 26 de marzo, 2019, disponible en https://www.animalpolitico.com/2019/03/que-es-la-prensa-fifi-asi-explica-amlo-de-donde-viene-ese-termino/

[5] La encuesta se levantó de forma virtual a través de una plataforma llamada *Survey CTO*, entre los meses de febrero a junio de 2019. Ver los detalles de la metodología más adelante.

ciones, en donde el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Mecanismo de Protección en adelante), así como la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), son instituciones diseñadas federalmente, mientras que las agresiones tienen una fuerte carga local. ¿Qué tan sensible a la localidad es el diseño institucional? El Informe propone examinar las condiciones institucionales del gobierno federal para atender las agresiones y delitos contra la libertad de expresión, con base en la Evaluación de Desempeño Institucional (EDI) implementada por el CASEDE en 2019.

Adicionalmente, la segunda parte del informe se compone de artículos elaborados por personas expertas que contribuyen al análisis de la libertad de expresión en México desde diferentes problemáticas que enfrentan periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Estos textos promueven avanzar hacia una perspectiva integral para la comprensión de los desafíos que enfrentan quienes ejercen la libertad de prensa y la defensa de los derechos humanos en el país. La coordinación de estos textos se realizó a la par de la construcción general del informe. Además, su selección se hizo en conjunto con las y los autores, quienes contribuyeron con valiosas aportaciones para definir el rumbo del informe.[6]

Metodología

Herramientas para el Informe sobre la libertad de expresión 2019

Este informe se construye a partir de dos intrumentos. En primer lugar, se trata de la EDI, un instrumento diseñado con base en la metodología propuesta por el *Government Performance Index* (GPI), metodología que permite evaluar las acciones del gobierno u organismo gubernamental en cuatro dimensiones: efectividad, eficiencia, relevancia y sustentabilidad. La EDI se alimenta con datos obtenidos a través de ejercicios de transparencia a instituciones relacionadas con la libertad de expresión, específicamente el Mecanismo de Protección, así como de la FEADLE. Para ello, las instituciones consultadas vía transparencia fueron la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Fiscalía General

[6] Se llevaron a cabo dos reuniones cerradas coordinadas por el CASEDE, con el objetivo de consensar el abordaje metodológico del informe, así como los temas con los cuales cada organización contribuyó al mismo.

de la República (FGR). Por su parte, a nivel estatal, se consultaron instituciones análogas en la Ciudad de México, Nuevo León, Chihuahua y Coahuila. Las consultas se realizaron entre el 18 de enero y el 24 de febrero de 2019.

El segundo instrumento es una encuesta que permite conocer la percepción de seguridad de periodistas y personas defensoras de derechos humanos. El levantamiento de la encuesta se efectuó entre el 1º de febrero y el 18 de junio de 2019 y constó de una muestra de 429 casos: 256 periodistas y 173 personas defensoras de derechos humanos.[7] El cuestionario de la encuesta se programó en la herramienta *Survey Cto*,[8] por lo que el levantamiento se realizó de forma virtual. Para impulsar la difusión se conformaron alianzas con organizaciones civiles como Propuesta Cívica y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; instituciones académicas como el Seminario de Violencia y Paz de El Colegio de México, la Academia Interamericana de Derechos Humanos y la Universidad de las Américas de Puebla; así como con el World Justice Project, organización no gubernamental internacional dedicada a impulsar el Estado de Derecho.

[7] A partir de un universo de 25,000 personas, un nivel de confianza del 95% y un margen de error de 5%, se obtiene un tamaño de muestra nacional de 379 encuestas en todo el país.

[8] Esta plataforma permite capturar, almacenar y procesar de manera segura los datos recabados y mantener el anonimato de la persona encuestada. Este sistema recolecta los datos de forma segura gracias a las múltiples capas de encriptación con las que cuenta. Los correos de periodistas y personas defensoras se obtuvieron de varias fuentes: directorios públicos de la organización de la sociedad civil Periodistas de a Pie, el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), el Centro Nacional de Comunicación Social, A.C. (CENCOS), el Instituto Nacional de las Mujeres, entre otros. Es importante recalcar que estos directorios son públicos y pueden ser descargados directamente de los sitios oficiales de estas organizaciones.

Apartado 1.
La problemática

Contexto

A pesar de los esfuerzos, la violencia que México experimenta no aminora, de hecho, desde hace años va al alza y medido por la tasa de homicidios, ninguna reducción se acerca a los niveles de 2007, el año más pacífico –en este sentido– desde 1990, medida tanto por las defunciones por homicidios registradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como por las carpetas iniciadas de denuncias registradas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). La dinámica de violencia que existe en México trastoca infinidad de aspectos de la vida pública y privada de las personas a lo largo del país. Uno de los ángulos de esa violencia, involucra las interacciones que habilitan o inhiben el ejercicio de la libertad de expresión. Su relevancia es mayúscula, representan la solución democrática a la eliminación y prevención de las agresiones contra el ejercicio del derecho de la libertad de expresión, así como a sus garantes y portavoces: periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

1.1. La complementariedad de diagnósticos sobre violencia contra periodistas y personas defensoras

La problemática de violencia que obstaculiza el ejercicio de la libertad de expresión es todo menos nueva. Tanto en México como a nivel mundial, se han desarrollado una gran cantidad de análisis, diagnósticos y recomendaciones basados en un sinfín de fuentes. ¿Se necesita, pues, otro documento de esta naturaleza? En las condiciones actuales, la respuesta es un sí rotundo, en principio, porque las agresiones y los riesgos continúan, al igual que la dinámica general de violencias. A pesar de ello, es responsabilidad del Estado mexicano garantizar el ejercicio de derechos y la libertad de expresión no es la excepción. En la última década, esta crisis ha sido diagnosticada desde varios ángulos, lo cual permite construir una radiografía integral de la problemática.

En 2010, en medio de una de las peores etapas de violencia generada en el marco de la llamada guerra contra las drogas, una delegación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos visitó el país por invitación del gobierno federal mexicano. Los trabajos de la relatoría habían sido ya impulsados por Artículo 19 y otras organizaciones de la sociedad civil desde años atrás. En julio de 2007, este grupo de organizaciones publicó señalamientos sobre el incumplimiento del Estado mexicano en materia de protección a la libertad de expresión. Entre sus recomendaciones, señalaron que "Resulta urgente que el Estado mexicano extienda una invitación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para realizar una visita *in situ* con la finalidad de recabar información con miras a que esta Comisión tenga a bien elaborar un informe sobre la situación que guarda la libertad de expresión en México" (CENCOS y Artículo 19, 2007, 36). Tres años después, a partir de su visita, la relatoría expresó su preocupación por las vulnerabilidades existentes para ejercer la libertad de expresión. A la letra, el informe de la relatoría expresaba que:

> (...) el pleno goce de la libertad de expresión en México enfrenta graves y diversos obstáculos, entre los cuales destacan los asesinatos de periodistas y otros gravísimos actos de violencia contra quienes difunden información, ideas y opiniones, y la impunidad generalizada en estos casos. Preocupa también a la Relatoría la vigencia de legislación que permite aplicar sanciones penales por el ejercicio de la libertad de expresión tanto a nivel federal como en un número importante de entidades federativas. Asimismo, la Relatoría considera que el vigor, la diversidad y el pluralismo en el debate democrático se encuentran seriamente limitados, entre otros motivos, por la alta concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación a los que se les ha asignado frecuencias de radio y televisión; por la ausencia de un marco jurídico claro, certero y equitativo en materia de asignación de dichas frecuencias; por la inexistencia de mecanismos de acceso a medios alternativos de comunicación; y por la falta de regulación de la publicidad oficial. Finalmente, la Relatoría observa con preocupación una emergente tendencia a restringir el derecho de acceso a la información pública (Organización de Estados Americanos, 2011, 4).

En resumen, los obstáculos identificados por la relatoría estaban lejos de limitarse exclusivamente a las condiciones de violencia imperantes en aquel momento. Entre otras cosas, las raíces del problema estaban compuestas por falta de regulación y transparencia, así como por herramientas jurídicas e institucionales y una gran concentración en la propiedad de medios. En esas condiciones, la vulnerabilidad de las víctimas de violencia no haría más que

potenciarse. Desde otra trinchera, Artículo 19 y el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) expresaron en el *Informe 2009: entre la violencia y la indiferencia* la necesidad de la visita de la CIDH a México, así como los primeros señalamientos sobre cómo impacta la impunidad generalizada a los casos de agresiones contra periodistas (2010, 51-52).[9]

Al siguiente año, Artículo 19 publicó *Violencia en México y derecho a la información. Análisis de las cifras*, donde incluyó un apartado titulado "En la respuesta del Estado están ausentes los resultados". En este informe se hablaba de la FEADLE, seguido de la CNDH y, finalmente, se incluyó un subapartado titulado "¿Hacia un Mecanismo de Protección para Periodistas?" (2011) que elaboraba sobre la necesidad de contar y articular una institución de esta naturaleza. Paralelamente, organizaciones como Reporteros sin Fronteras y Freedom House han calificado a la baja a México año tras año en sus respectivos índices sobre libertad de expresión. Un comunicado del Committee to Protect Journalists (CPJ) publicado en diciembre de 2008, a raíz del asesinato del periodista Armando Rodríguez "El Choco" en Ciudad Juárez, enunciaba: "Sabemos que una ley no pondrá fin a la violencia [refiriéndose a propuestas discutidas entonces para federalizar delitos contra la libertad de expresión], pero sí enviará un mensaje a los periodistas que sus líderes políticos reconocen la gravedad de la situación y que están trabajando para crear un sistema de responsabilidad política a nivel federal, algo que hasta el momento no existe" (Simon, 2008).

El trabajo y las recomendaciones de estas organizaciones sociales e internacionales, sumado a la persistencia de la gravedad del problema, rindió frutos. En 2010 se creó la FEADLE. Desde el inicio se constituyó dentro de la entonces Procuraduría (hoy Fiscalía) General de la República, y surgió en el contexto del agravamiento de las condiciones delictivas en el país. La FEADLE tiene el encargo de investigar, imputar y sancionar las agresiones contra la libertad de expresión, encabezadas generalmente por aquellas que padecían las y los periodistas en todo el país (aunque con mayor énfasis en algunos estados de la República). Sin embargo, la urgencia de los casos requirió profundizar y ampliar el diseño institucional en esta materia. Así fue como, dos años después, se creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que depende directamente de la Secretaría de Gobernación. En ese sentido, tanto la FEADLE como el Mecanismo de Protección, tienen el objetivo ulterior de

[9] Es interesante observar que las personas defensoras de derechos humanos no eran aludidas en estos documentos. En ese sentido, es inevitable señalar que su aparición y vulnerabilidad aumenta a la par del incremento en las condiciones de violencia en el país.

apuntalar el Estado de Derecho en México a través de garantizar la protección del ejercicio de la libertad de expresión, tal como lo describe Mario Rodríguez en su texto "El Estado de Derecho y la Libertad de Expresión en México", en la segunda sección de este mismo informe. De acuerdo con el investigador del World Justice Project, "El fortalecimiento del Estado de Derecho en México requiere la adopción de políticas que aseguren la libertad de expresión."[10]

A diferencia de la FEADLE, el Mecanismo de Protección tiene el encargo de diseñar e implementar acciones urgentes para periodistas y personas defensoras de derechos humanos que se encuentran en riesgo. Las medidas varían en función del nivel de riesgo diagnosticado y cubren un rango que va desde la instalación de botones de pánico, hasta un acompañamiento permanente (guardaespaldas) que brinde seguridad a la potencial víctima. Con ambas instituciones, el gobierno mexicano pretende cubrir dos flancos: por un lado, atender la inmediatez de las amenazas y, por el otro, dar seguimiento a casos de violación efectiva de la libertad de prensa en general, y agresiones particulares a periodistas y personas defensoras de derechos humanos que, en no menos de una ocasión, han costado vidas. ¿Qué tan efectivo es este diseño institucional? y, sobre todo, ¿cómo evaluarlo a casi una década de que se implementara?

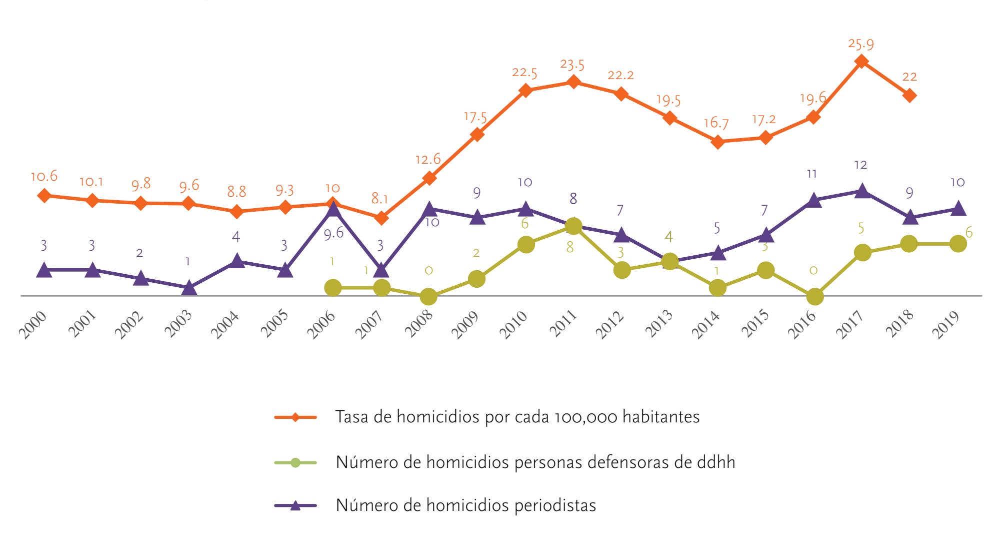
1.2. Efectos de la trayectoria de violencia en el país sobre periodistas y personas defensoras de derechos humanos

Nicolás Ayala, periodista mexicano, afirma en un texto para el medio *Sputnik* que mientras en el mundo están disminuyendo las agresiones contra periodistas, México sigue una tendencia contraria (2019). *De acuerdo con él, junto con Afganistán, México concentra la mitad de los homicidios a nivel internacional* contra periodistas entre enero y mayo de 2019. Si la gravedad del fenómeno ya estaba diagnosticada, ahora ha sido reiterada. A poco más de 12 años de haber sido declarada, la influencia de la guerra contra las drogas es innegable. Una observación de la tasa de homicidios con base en los datos de defunción del INEGI permite identificar que, hasta antes de la declaración de guerra contra las drogas, sólo durante un breve periodo –alrededor de 1993–, el país rebasó los 20 casos por cada cien mil habitantes. ¿Cómo impacta esta tendencia generalizada de violencia concretamente sobre periodistas y personas defensoras de derechos humanos? ¿Existen diferencias entre las formas de violencia que sufre la población en general y aquellos quienes trabajan ejerciendo la libertad de expresión?

[10] Sección dos de este mismo informe.

De acuerdo con una investigación de la *London School of Economics*, el ascenso en la tasa de homicidios experimentado a partir de 2007 está directamente relacionado con un aumento en lo que el informe denomina homicidios relacionados con drogas (2014, 30). En la medida en la que este último tipo de homicidios subía, también lo hacía la tendencia general que se agudizó, particularmente en algunos estados y ciudades del país. A partir de 2010, la medida de veinte homicidios por cada cien mil habitantes sería superada, tendencia que volvió hace apenas algunos años sólo para incrementar. Al inicio de esta época, la política punitiva de combate a las drogas que promovió el expresidente Felipe Calderón y la reacción de grupos criminales, impulsaron una tendencia de violencia al alza que hoy en día se mantiene. Cabe señalar que dentro de esta tendencia de violencia a nivel nacional, se encuentran diferentes tipos de agresión que responden a relaciones locales de poder, lo cual vuelve heterogéneo el panorama de violencia contra la prensa y la defensa de los derechos humanos en estados y municipios del país.

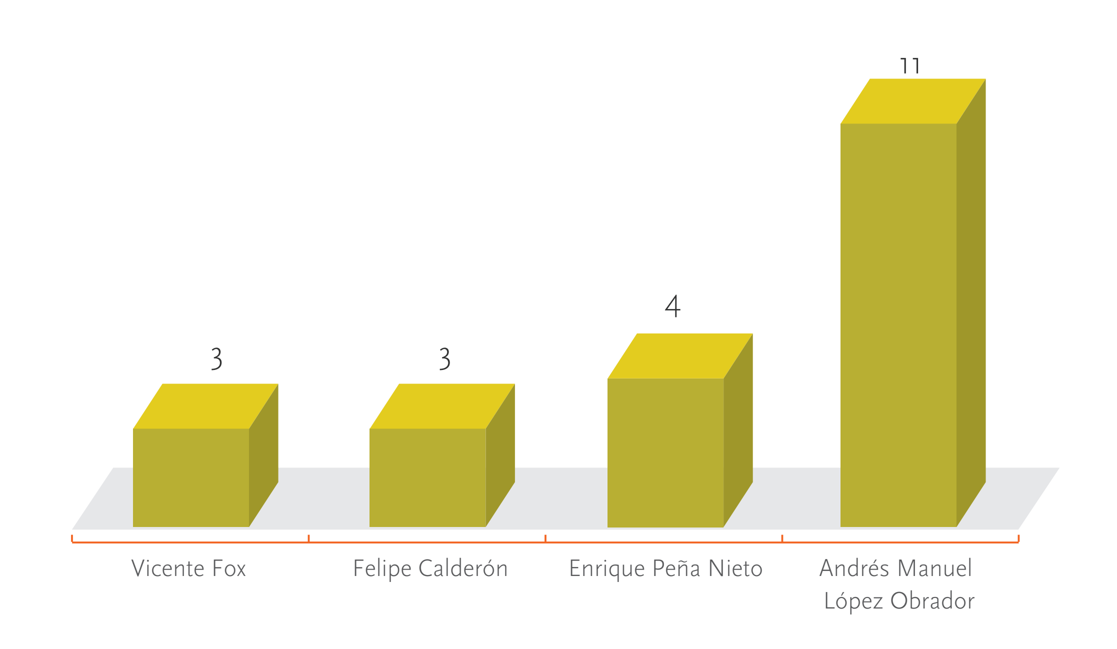
Gráfica 1.
Trayectoria de homicidios a nivel nacional, periodistas y personas defensoras ddhh 2000-2019



Fuente: Elaborado por el CASEDE con base en Registros Administrativos, Consulta interactiva de datos, Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est; Proyecciones de la población 2010-2050, Consejo Nacional de Población; Periodistas asesinados en México, en relación con su labor informativa, Article 19; Solicitud de información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), con número de folio 0001700295319. Para el nivel nacional se calculó la tasa de homicidios por cada 100,000 hab.; para periodistas y personas defensoras de derechos humanos se tomó en cuenta el número absoluto de homicidios de acuerdo con las fuentes sañaladas.

Existen varios esfuerzos en este sentido para documentar el tamaño y las consecuencias de la tragedia (Bartman, 2018; Feinstein, 2013). Si bien, este informe no se dirige a actualizar las cifras, sino a analizar las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión, sí recupera el trabajo hecho para documentar el tamaño del problema. Aquí unos ejemplos: de acuerdo con el informe estadístico de la FEADLE actualizado a diciembre 2018, 89 periodistas fueron víctimas de homicidio entre 2010 y 2018.[11] En el mismo periodo, Artículo 19 tiene documentados 83 casos.[12] Adicionalmente, entre 2006 y 2017, la CNDH registra 34 casos de personas defensoras de derechos humanos asesinadas.[13]

Gráfica 2.
Homicidios de periodistas,
primeros nueve meses de los últimos cuatro sexenios



Fuente: Elaboración CASEDE con base en datos de Artículo 19.

[11] Consultado en el anuario estadístico de la FEADLE, disponible en URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/432247/ESTADISTICAS_Dic_2018_resumen.pdf

[12] Artículo 19 tiene documentados, desde el 2000, 131 casos en total (2019b), disponible en URL: https://articulo19.org/periodistasasesinados/

[13] Consultado en el Informe anual de actividades de la CNDH 2018, disponible en URL: http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30063

En 2018, Artículo 19 presentó el informe *Democracia simulada. Nada que aplaudir*, el cual señala la inconsistencia entre México como un país de instituciones 'en el papel', y la realidad en las calles (2018, 18-21). Censura, concentración de medios, criminalización de periodistas, espionaje gubernamental, persistencia de políticas punitivas y el mal funcionamiento de instituciones clave formaban parte de la suma de factores que explicaban la gravedad de la situación. En otras palabras, a prácticamente una década de contar con la institucionalidad necesaria para proteger el ejercicio de la libertad de expresión y a sus portavoces, los factores iniciales de riesgo para el ejercicio de este derecho persisten, al tiempo que otros se añaden. ¿Cómo explicar que, a pesar de haber creado instituciones y seguido recomendaciones, la problemática continuó y los factores aumentaron?

El informe añadió un dato: la existencia y persistencia en México de zonas de silencio, "(...) regiones donde ya no se publican, por ningún medio, las informaciones de interés público" (2018, 19). Esto se inspiró en el informe que, un año antes, publicó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, titulado *Zonas silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*. Este último detalla que dichas zonas experimentan secuestros, agresiones y asesinatos para controlar el flujo de cierto tipo de información. Para la Comisión, la idea de "zonas silenciadas" se utilizó para describir "(...) la violencia ejercida contra la integridad física y psicológica de periodistas y trabajadores de medios de comunicación por estructuras criminales sin o con la aquiescencia del Estado" (2017b, 22). Sin embargo, esta violencia no sólo anula parte de la actuación de ciertas instituciones, sino que también provoca afectaciones al ejercicio de la libertad de expresión.

Por su parte, el diario *El Universal* realizó un ejercicio de comparación entre los homicidios registrados y la producción noticiosa. El equipo del diario elaboró mapas y tasas de variación que producen un "tercer valor: proporción de silencio; es decir, las noticias creadas en relación con los asesinatos registrados durante el mismo periodo" (2019). Se trata de un esfuerzo por documentar el fenómeno, en el cual se encuentran dinámicas de violencia contra la libertad de expresión que necesitan explicarse rumbo a proponer soluciones. Alfonso Durazo, secretario de Seguridad y Protección Ciudadana del gobierno federal, declaró en mayo de 2019 que México atraviesa "(...) la más grave crisis de violencia que ha vivido nuestro país, acaso desde la Revolución Mexicana (citado en Notimex, 2019)". En aspectos como la

libertad de expresión, esta crisis tiene un reto mayúsculo: ¿cómo salir del atolladero cuando se han seguido la mayoría de las recomendaciones?

1.3. ¿Por qué no funcionan las instituciones de prevención, protección y justicia para periodistas y personas defensoras de derechos humanos?

El trabajo de organismos internacionales junto con el de organizaciones de la sociedad civil descrito en la primera sección, influenció definitivamente el camino que el Estado mexicano debía seguir para atender la problemática relacionada con el ejercicio de la libertad de expresión. En México se construyeron y afianzaron las instituciones que los casos de violencia requieren para salvaguardar el ejercicio de la libertad de expresión. Ahora bien, especialmente ahora que ya se cuenta con una institución encargada de proteger y salvaguardar a periodistas y personas defensoras, ¿por qué persisten las agresiones contra ambos si se ha cumplido con la mayoría de las recomendaciones? Cualquiera que sea la respuesta, la sola existencia de esta pregunta justifica la necesidad de continuar generando información, análisis y propuestas.

Este informe desarrolla tres líneas de análisis. La primera es la **persistencia de las agresiones**. Ni la construcción de instituciones, ni los cambios de partido en el gobierno federal, han sido suficientes para motivar un cambio en este sentido. Por el contrario, la continuidad de las agresiones se refuerza mientras que los factores de riesgo se diversifican. ¿Por qué siguen las agresiones? Tres variables ayudan a explicarlo:

1. *El peso de lo local*. A partir de la transición de partido en el año 2000, la dimensión local en México se ha reforzado como espacio de construcción de poder. Esto ha provocado que sea precisamente en el nivel local donde ciertas prácticas de autoridad se robustecen y donde se producen o reafirman las relaciones de poder. Las agresiones contra periodistas y personas defensoras suelen ocurrir en el marco de estos contextos locales.
2. *Políticas punitivas*. México lleva más de una década implementando y promoviendo políticas públicas de seguridad y justicia con enfoque punitivo, no sólo para atender el problema del narcotráfico, sino también el de la criminalidad en general y, aún más, el de la seguridad pública en su conjunto. En este sentido, el retraso en la profesionalización de policías y la persistencia por utilizar elementos de las fuerzas

armadas para tareas de seguridad pública conducen al mismo punto. Bajo este enfoque, el trabajo de periodistas y personas defensoras se ve constantemente expuesto al riesgo de agresiones.

3. *Dinámicas criminales expansivas*. A pesar, y en parte, derivado de estas políticas punitivas, en México se ha producido un fenómeno de expansión y dispersión criminal. El seguimiento de la estrategia *kinpin*, que consiste esencialmente en perseguir líderes de grupos criminales, ha propiciado la creación de subdivisiones de grupos criminales con pequeños liderazgos dispersos y potencialmente confrontados entre sí. El resultado es una mayor posibilidad de enfrentamiento violento entre estos pequeños liderazgos criminales, particularmente a nivel local. Al igual que el punto anterior, esto produce mayor exposición a agresiones para periodistas y personas defensoras.

Un segundo problema en materia de libertad de expresión concierne a la persistencia de **las zonas de silencio,** explicadas anteriormente. Este fenómeno, conceptualizado y documentado, requiere más consideración en el trabajo analítico. Las zonas de silencio son producto y productor. Son producto porque son la materialización de dinámicas de violencia contra el ejercicio y los representantes de la libertad de expresión. Por otro lado, son productoras de contextos que inhiben el ejercicio de este derecho, lo que genera regiones enteras de negación de información. ¿Cómo pacificar zonas donde ni siquiera se puede producir información periodística o defender derechos humanos *in situ*? Las zonas de silencio surgen porque la delincuencia organizada quiere controlar la información, pero también por las relaciones de corrupción y complicidad. ¿Cómo proponer soluciones en esas condiciones? La primera necesidad es encender la luz. En la metáfora, la libertad de expresión no es sino esa luz faltante.

El tercer problema detectado es la **ineficacia de las instituciones**. Tanto el Mecanismo como la FEADLE son instituciones diseñadas federalmente, mientras que las agresiones tienen una fuerte carga local. ¿Qué tan sensible a la localidad es el diseño institucional? A pesar de que algunos estados han promovido instituciones para la defensa de la libertad de expresión a nivel local, la brecha respecto a las instituciones federales sigue siendo considerable. México siguió gran parte de las recomendaciones para proteger la libertad de expresión y, producto de ello, creó instancias que cuentan con pocas capacidades técnicas, jurisdiccionales y materiales para actuar a nivel local. El siguiente ejemplo ilustra el problema: el Mecanismo de Protección,

institución federal, no puede obligar a las autoridades locales a brindar instancias de seguridad a potenciales víctimas. Por tanto, el Mecanismo debe negociar con autoridades locales para hacer valer la protección, lo que escapa de cualquier facultad legal del propio Mecanismo. En los casos en los que las autoridades son quienes agreden, esto provoca una complicación mayor para garantizar la protección efectiva de periodistas y personas defensoras de derechos humanos ¿Cómo darle solución positiva a un problema de este tipo en casos en los que sean las propias autoridades locales quienes podrían agredir o estar interesados en no defender a periodistas o personas defensoras de derechos humanos?

Un informe publicado recientemente por el *Washington Office for Latin America* (WOLA), concluyó que las medidas de protección que ofrece el Mecanismo de Protección suelen ser insuficientes pues, entre otras cosas, “no toman en cuenta la realidad sobre el terreno en las diferentes regiones del país” (2019, 4). En otras palabras, falta consideración por la dimensión local. Además, éste detecta las carencias de recursos humanos y presupuestales del Mecanismo de Protección, al tiempo que revela que, 39% de las agresiones reportadas por el Mecanismo de Protección, provienen de personas que se desempeñan en el servicio público. Reconociendo esta problemática, apenas en marzo de 2019, el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, Alejandro Encinas Rodríguez, informó que “Es necesario una revisión de la Ley para que el Estado intervenga con mayor firmeza en la protección a periodistas (...), si (el Mecanismo) ha presentado fallas es necesario hacer un rediseño, más no quitarlo” (citado en Sánchez, 2019).

Ahora bien, ¿con qué lente analítico es posible agrupar y entender los tres problemas enlistados? De acuerdo con Hansen y Stepputat, en contextos de dispersión de autoridad, la soberanía se convierte en una práctica.[14] Como tal, puede ser más o menos ejercida (incluso simultáneamente) por tantos actores como el contexto lo permita (2005). En algunos escenarios de México existe una altísima densidad de prácticas de soberanía, es decir, actores que buscan ejercer su autoridad y poder a través de la violencia. Esto se traduce en que, lejos de haber un Estado ausente, disminuido o débil, más bien haya demasiada presencia del Estado en términos de esas prácticas (Maldonado, 2014). En esos casos, la violencia es un resultado de

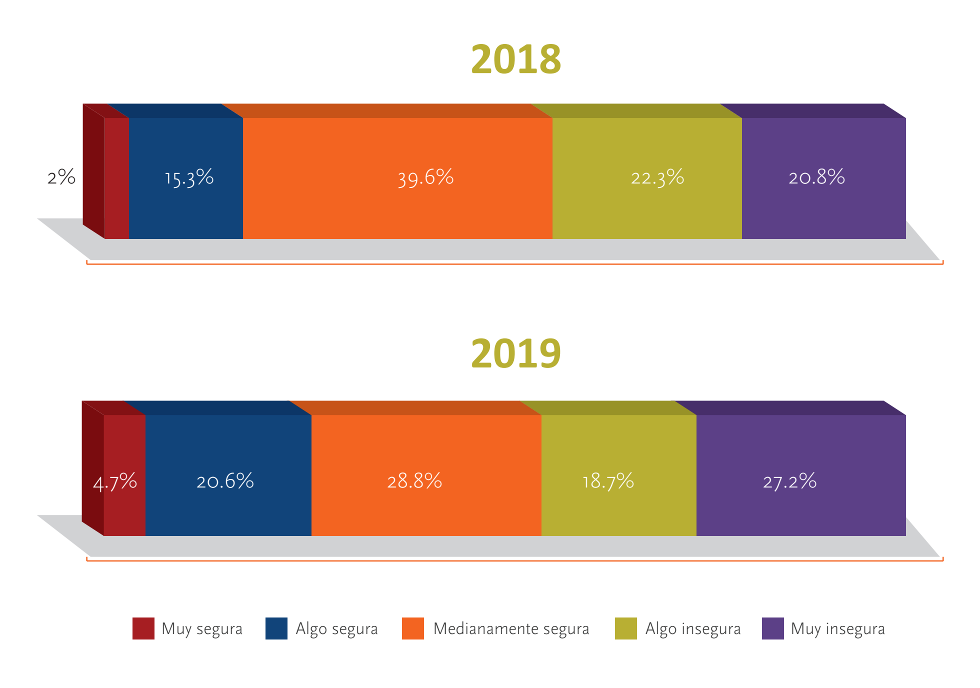
[14] Por prácticas de soberanía se entienden aquellas acciones que toman actores que cohabitan en contextos de conflicto y violencia, con el objetivo de ejercer autoriad y poder.

los fenómenos de autoridad disputada y dividida. Después de todo, qué más expresión de soberanía que la decisión de uno sobre la vida o muerte del otro. En la última década, la dispersión y densidad de autoridad en México puede rastrearse en gran medida gracias al trabajo de periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Aunque no son sujetos pasivos, pues tienen intereses de los cuales participan con mayor o menor relevancia y efectividad, su trabajo los coloca en situación de particular vulnerabilidad en un contexto de dichas características. En este sentido, si hay muchas autoridades actuando en un mismo lugar y tiempo, las posibilidades y probabilidades de que la libertad de expresión sea incómoda son inmensas. Autoridades oficiales en varios niveles, grupos criminales, empresarios nacionales e internacionales, entre otros, son quienes con mayor frecuencia han disputado y ejercido autoridad, y a quienes les ha resultado incómoda la libertad de expresión. Esta tendencia de dispersión de autoridad ha sido más o menos constante desde la declaración de guerra contra las drogas en 2006, aunque a este elemento se le deben sumar otros más, que también configuran la gran imagen del contexto.

Sumado al potencial uso de violencia que ofrece un escenario de esta naturaleza, es posible notar casos de intentos reales y fallidos por eliminar a quienes representan de mejor manera esa libertad de expresión. En este marco, las violencias localizadas contra la libertad de expresión se explican en la medida en que: a) La autoridad está más o menos dispersa en un lugar dado, y b) En la forma en que los representantes del ejercicio de la libertad de expresión están expuestos a ser víctimas dadas las condiciones locales. No es coincidencia que, según la encuesta levantada para este informe y el de la edición anterior, la seguridad pública de la localidad todavía se perciba sumamente peligrosa. En 2018, 43.1% la consideraba algo o muy insegura; para 2019, el número subió a 45.5%. Sin embargo, concentrándose en la respuesta "muy insegura", la variación es mucho más marcada: 20.8% respondió en este sentido en 2018, en comparación con el 25.9% en 2019. Los retos para la libertad de expresión son mayúsculos en un país donde uno de cada cuatro de los portavoces de este derecho percibe su localidad como un lugar peligroso.

Gráfica 3.
Percepción de periodistas y personas defensoras de ddhh sobre la seguridad pública del municipio/localidad donde realiza su labor profesional 2018 *vs* 2019



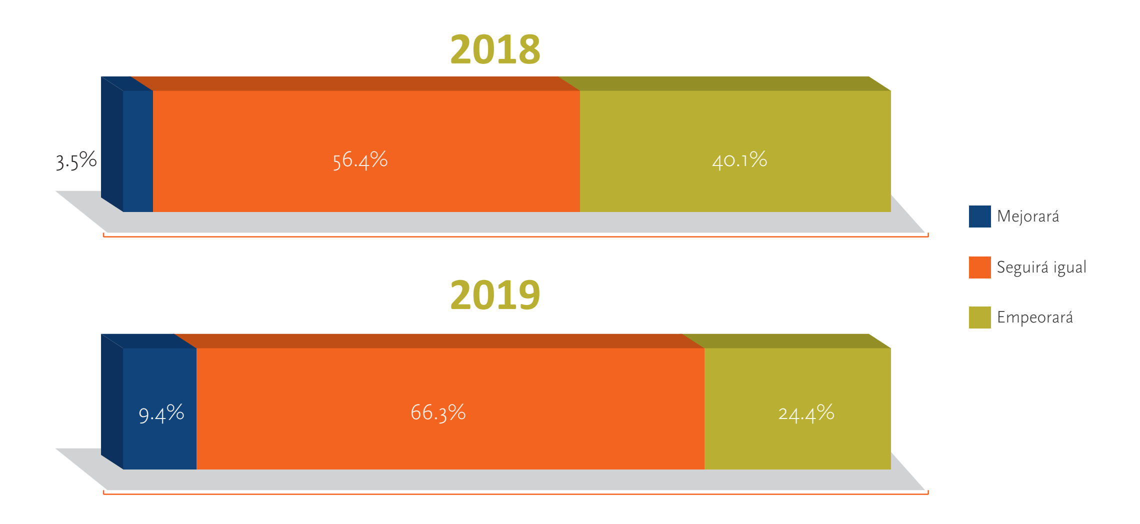
Fuente: Encuesta Seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México 2019, CASEDE.

Apartado 2. Encuesta 2019 sobre las condiciones de la libertad de expresión en México

Ante la gravedad de las agresiones contra quienes ejercen la libertad de expresión, ya existe en México una serie de estudios y diagnósticos, los cuales apuntan en varias direcciones. En algunos casos se dirigen hacia documentar casos en general o representativos; mientras que para otros, su objetivo es hacer un diagnóstico sobre los contextos particulares o generales para promover la protección o bien, indicar los ángulos de las vulnerabilidades, así como el perfil de las agresiones.

En esta sección del estudio se documenta este mismo ángulo, pero con la originalidad de hacerlo a partir de la percepción del gremio: ¿cómo perciben periodistas y personas defensoras de derechos humanos el presente y el futuro de las condiciones para el ejercicio de su trabajo?

Gráfica 4.
Percepción de seguridad en lo que resta del año de periodistas y personas defensoras de derechos humanos 2018 *vs* 2019



Fuente: Encuesta Seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México 2019, CASEDE.

La respuesta no es alentadora, pues 56.4% dijo que las condiciones de inseguridad siguieron igual en 2018 y 66.3% dijo que piensan que continuarán igual de mal en 2019. No hay optimismo entre periodistas y personas defensoras, ya que sólo 3.5% pensó que mejoraría en 2018 y, aunque subió a 9.3% en 2019, aún es muy bajo el porcentaje. ¿Cómo documentar el pesimismo, el conformismo y el optimismo? La problemática diagnosticada es el vehículo y la encuesta es la herramienta.

El universo de personas que respondieron a la encuesta es equilibrado en términos de género. Entre las 429 personas que la respondieron, 50.2% fueron mujeres y 49.8% hombres; 77.8% se identificaron como heterosexuales y 14.7% como integrantes de la diversidad sexual; el resto prefirió no contestar. Por su parte, 5.2% de las personas señalaron formar parte de algún grupo étnico o indígena. Asimismo, 40.3% fueron personas defensoras de derechos humanos y 59.6% periodistas. La encuesta fue respondida en 28 entidades del país. En el ámbito laboral, de las personas que contestaron la encuesta y ejercen el periodismo, 53.5% se autodefinió como reportero; 32% como periodista; 27% como editor y 19.9% como fotoperiodista. 53.4% de las personas que respondieron tienen contrato fijo y por tanto cobran por nómina; 17.7% cobra por honorarios sin contrato fijo y el 15% realiza trabajo voluntario.

De igual forma, 65.6% labora para un medio impreso; 48.4% para un medio digital; 13.3% para radio y 11.7% para televisión. Este dato es muy relevante porque muestra la diversidad con la que cuenta el estudio en relación a los medios tradicionales, digitales y electrónicos; captando información sobre la exposición de riesgo entre diferentes modalidades de periodismo. Ahora bien, por la orientación de los temas con los que trabajan, es posible que a quienes se les aplicó la encuesta tengan mayor exposición al riesgo, pero por lo mismo mayor conocimiento y reconocimiento de este tema y sus implicaciones. Entre los temas de cobertura periodística que principalmente trabajan quienes participaron en este ejercicio se encuentran: 'Política y elecciones' con 53.2%; 'Seguridad y justicia' con 34.7%; 'Protesta y movimientos sociales' con 27.3% y 'Derechos humanos' con 22.6%.

Por su parte, entre las personas defensoras de derechos humanos, 30.6% realiza sus actividades en el ámbito de la violencia de género; 24.9% en la prevención de violencia contra niñas, niños y adolescentes; 13.9% en derechos relacionados con la política, el acceso a justicia, la corrupción y la

impunidad; y 13.3% defiende los derechos de víctimas del delito. Asimismo, dentro del ámbito laboral, 69.9% lo hace en el campo de la promoción de los derechos humanos; 45% en la defensa social y 38.1% en la defensa jurídica. En términos de esta diversidad, vale la pena reconocer que entre las personas que se dedican a defender derechos humanos, la exposición al riesgo es latente y relativamente transversal. Aun así, el sondeo ofrece información proveniente mayoritariamente de personas que están cerca y trabajan con víctimas reales y potenciales de violencia, crimen y discriminación. Asimismo, el eje de la defensa de derechos humanos es dominante entre los encuestados en esta categoría.

Esto genera una riqueza de información importante para analizar las determinantes de riesgos y vulnerabilidades para quienes ejercen la libertad de expresión en México. Asimismo, es interesante notar que participó un número importante de periodistas que laboran para medios digitales. Finalmente, el análisis de los datos se organiza y se presenta mediante la guía de los tres problemas descritos en la sección anterior: la persistencia de las agresiones, las zonas de silencio y la ineficiencia institucional. La idea se conduce por la documentación de las problemáticas detectadas y problematizadas a partir de los datos que ofrecen las personas encuestadas desde la riqueza de su diversidad. Algunas preguntas conciernen a periodistas y fueron respondidas sólo por este grupo, otras más sólo involucran o conciernen a personas defensoras de derechos humanos y, otras más se agrupan, por lo que permiten documentar y analizar la opinión de toda la muestra en su conjunto.

2.1. La persistencia de las agresiones

Las agresiones contra la libertad de expresión en México tienen una peculiaridad: se diversifican a lo largo del tiempo y del espacio; mientras que el origen de la agresión es también variado. La encuesta, además de exhibir la persistencia de las agresiones, muestra que ésta se basa en una variedad y combinación de métodos. Asimismo, revela una dispersión tanto de espacios físicos (la calle, la oficina, etc.) como virtuales (por ejemplo, correo electrónico, redes sociales o teléfono). Comparando el fenómeno con las agresiones que percibe y sufre la población en general, las que padecen aquellos que trabajan ejerciendo la libertad de expresión son diversas, agregadas y con múltiples espacios de vulnerabilidad. Así, a las agresiones "clásicas" o "tra-

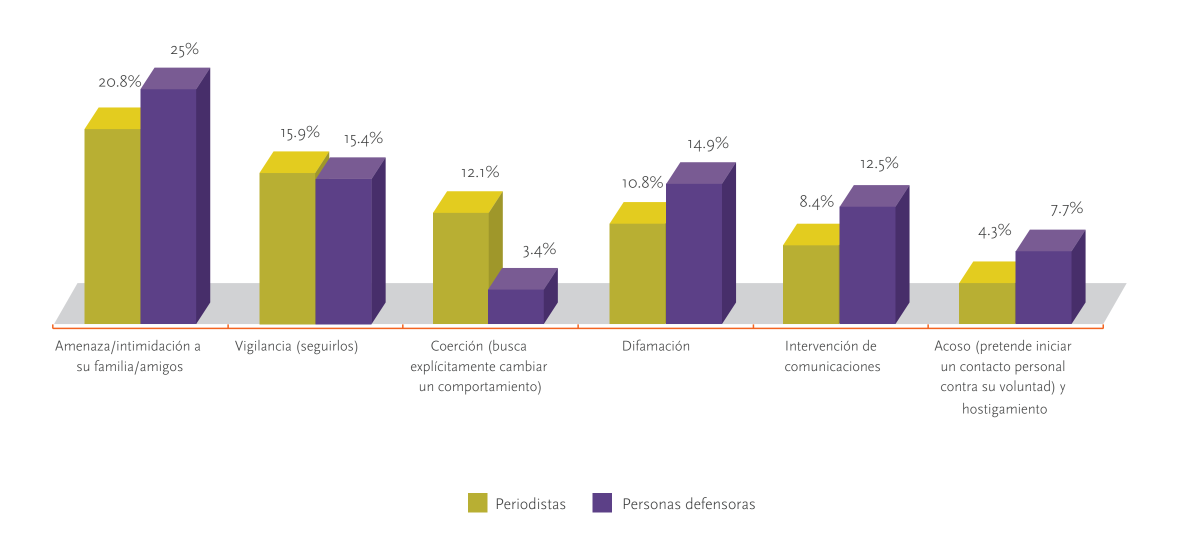
dicionales" como violencia y amenazas, se le agregan o sustituyen por intimidaciones judiciales, difamación pública o desacreditación. Sumado a eso, los lugares tradicionalmente inseguros para cualquier persona son sólo una esfera más de otras posibles locaciones en donde las personas defensoras de derechos humanos y periodistas pueden ser víctimas de agresiones.

Siguiendo con el tema de victimización, y comparado con el resto de la población, tres de cada cuatro encuestados en este levantamiento considera que la labor que realiza la pone en una situación de mayor riesgo de ser víctima de algún acto delictivo o agresión. El dato, sin embargo, es consistente con la percepción generalizada de la población en México. Según la más reciente edición de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), entre marzo y diciembre de 2018, 78.5% de los mexicanos se percibió como posible víctima de al menos un delito (INEGI, 2019). Este temor tiene respaldo empírico ya que, a nivel nacional, 29.7% se declara víctima de algún delito según ENVIPE; mientras que uno de cada cuatro (25.4%) periodistas y personas defensoras se reconocieron como víctimas de agresión o amenaza relacionada con su trabajo durante el año pasado. Ahora bien, ¿cuál es la diferencia entre la victimización general y la del gremio? La respuesta apunta a la diversificación de agresiones y, por tanto, de vulnerabilidades.

Una diferencia fundamental entre ambos patrones de riesgo radica en el perfil de las agresiones, tanto las reales como las potenciales. Por ejemplo, por un lado, la población general teme mayormente a ser víctima de robos o asaltos en el transporte público; en segundo lugar aparecen las lesiones; mientras que extorsiones o secuestros están en tercer lugar. Para periodistas y personas defensoras, el temor es de otra naturaleza –quizás sumado a los temores que tengan como ciudadanía más allá de su profesión–. A quienes se les aplicó la encuesta en 2019 reportaron que las agresiones más frecuentes que padecieron fueron amenazas e intimidación a su familia o amistades. Le siguen "Vigilancia", lo que implica que detectaron que les seguían o monitoreaban electrónicamente y "Difamación". Todas las agresiones reportadas se relacionan con su actividad profesional.



Gráfica 5.
Porcentaje de agresiones a periodistas y personas defensoras de ddhh por tipo de agresión (seis principales) 2018



Fuente: Encuesta Seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México 2019, CASEDE.

La coerción, la intervención de comunicaciones, así como el acoso y hostigamiento conforman la continuación de la lista de agresiones más frecuentes percibidas por el gremio. Al respecto, el texto de Tania Gómez de la Universidad de las Américas de Puebla, "La relación prensa-gobierno en el marco de la Cuarta Transformación (4T): Realidad federal *vs*. Ilusión estatal", incluido en este informe, recupera testimonios que dan muestra de lo vivo y latente que es el fenómeno del acoso a periodistas.

Para insistir sobre la relación de la profesión con el perfil de victimización, el ataque a bienes materiales, que se ubica como lo que la población en general identifica como el principal riesgo, representa 8.39% de los casos reportados. Hay otros tipos de agresiones, las cuales aunque reportan pocos casos, son de primera importancia pues se perfilan como nuevas modalidades de agresión. Tal es el caso de la "difamación" como instrumento para la censura.

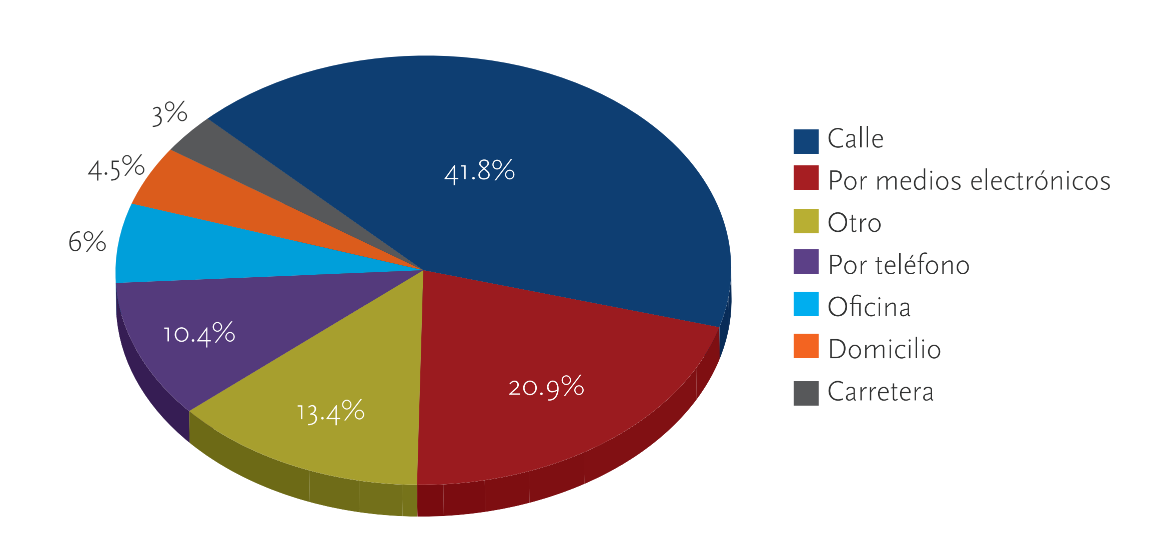
Esta información subraya la importancia de poner atención al fenómeno del acoso judicial respecto a la libertad de expresión. Este acoso consiste en usar herramientas legales, como interposición de demandas y querellas, para entorpecer, intimidar, obstaculizar o simplemente silenciar el trabajo de periodistas y personas defensoras. Este fenómeno de agresión aparece consistentemente en las encuestas de 2018 y 2019. En septiembre de 2016, la editorial de *The New York Times* publicó el texto titulado “En México se usan las demandas para callar a los periodistas”. Este último reseñó los casos en que fueron judicialmente intimidados Carmen Aristegui y Sergio Aguayo (a los que se podrían sumar los casos del periodista Humberto Padgett o del diario *El Mañana de Nuevo Laredo*, en Tamaulipas) a raíz del ejercicio de su libertad de expresión; al tiempo que se refirió a la necesidad de que el expresidente, Enrique Peña Nieto, “(…) encabezara un esfuerzo por evitar que las personas con poder se aprovecharan de los recursos legales para intimidar a la prensa” (2016).

En marzo de 2015, la periodista Carmen Aristegui y su equipo fueron despedidos de la empresa MVS, donde se transmitía un noticiario radiofónico. Se trata de un caso que ha sido ampliamente reseñado y discutido en el marco de la censura y la falta de libertad de expresión en México. Apenas hace unos meses, en febrero de 2019, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la sentencia de un tribunal, en el sentido de que la recién mencionada conclusión de contrato había sido ilegal e indebida. Durante el juicio, la empresa radiofónica argumentó que se trataba de un conflicto laboral, y se respaldó con el derecho que tienen este tipo de empresas para terminar, precisamente, relaciones laborales con sus empleados; sin que esto implique una violación a los derechos humanos, entre los que se asomaba implícitamente el derecho a la libertad de expresión. En casos como los de Aguayo y Padgett, quienes fueron demandados por los exgobernadores Humberto Moreira y Eruviel Ávila, respectivamente, el argumento para demandar se basaba en el daño a la reputación por el trabajo periodístico de ambos. En el caso de Moreira, por ejemplo, se argumentó daño a “sentimientos, afectos, creencias, decoro y reputación” (Redacción Aristegui Noticias, 2019).

Algunos años después de que apareciera el primero de estos casos, a meses de las resoluciones judiciales, y luego de un relevante cambio de gobierno; las encuestas señalan que la percepción del problema persiste entre periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Además, de no tomarse medidas, ésta tiende a agravarse.

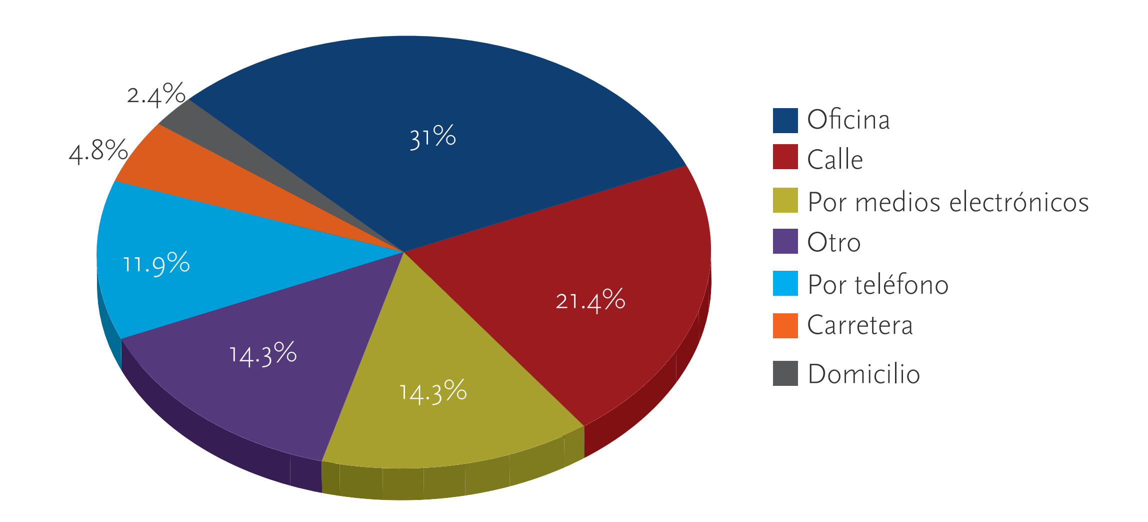
Ahora bien, ¿dónde ocurren mayormente las agresiones? Aquí también la palabra clave es diversificación. Periodistas y personas defensoras coinciden en el diagnóstico: la calle es el lugar más peligroso según 17.5%. De acuerdo con ENVIPE, la calle, así como todos los lugares que asocian una dimensión de espacio público (como el transporte público o el cajero automático en vía pública) son los más inseguros para quienes viven en México. Más de 70% de quienes respondieron la encuesta, lo consideran así, y sólo son superados por el banco como el lugar percibido como más inseguro. Sin embargo, en el caso de los portavoces de la libertad de expresión, el riesgo se extiende hacia una dimensión peculiar: la virtual. Después de la calle y la oficina, los "lugares" de agresión más reportados fueron los medios electrónicos (9.09%) y el teléfono (4.43%).

Gráfica 6.
Porcentaje de agresiones a periodistas
por lugar de la agresión en 2018



Fuente: Encuesta Seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México 2019, CASEDE.

Gráfica 7.
Porcentaje de agresiones a personas defensoras de derechos humanos por lugar de la agresión en 2018



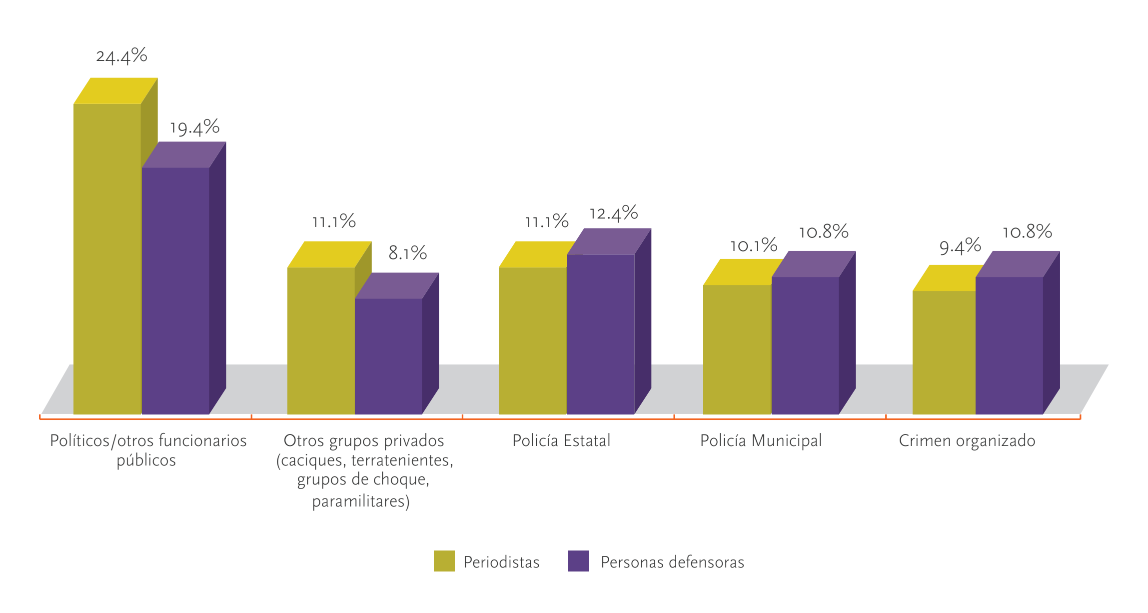
Fuente: Encuesta Seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México 2019, CASEDE.

De la comparación con los gráficos anteriores, es importante hacer notar que mientras la calle es el principal espacio de agresiones a peridodistas, la oficina lo es para personas defensoras. Lo anterior es sumamente relevante para definir el tipo de medidas de protección a implementar, al igual que las de autoprotección.

Finalmente, también quienes agreden a periodistas y personas defensoras son diversos actores, aunque fundamentalmente concentrados por las autoridades oficiales. Éste es un ángulo complejo que se vincula con la relación entre la prensa y el poder, tal como lo analiza en el plano nacional, por una parte, Jacinto Rodríguez del CASEDE en su texto "Prensa y poder: pasado, presente. O cuando no es lo mismo, pero es igual", así como Tania Gómez, quien se enfoca al ámbito estatal. Por ahora vale decir que, al igual que en la encuesta del año pasado, las principales personas que agreden son identificadas como personajes políticos y que se desempeñan en el servicio público. Las policías municipales y estatales terminan de formar el flanco de actores oficiales que agreden. Por el lado de los no estatales, aparecen el crimen organizado, además de la respuesta para "otros grupos privados", por ejemplo caciques, terratenientes, grupos de choque, paramilitares,

etcétera. Por un lado, dada la complicación común en México para trazar la frontera entre actores armados estatales y los no estatales, se produce una confusión que sólo induce a diversificar el origen de las agresiones.

Gráfica 8.
Porcentaje de agresiones a periodistas y personas defensoras de ddhh por tipo de actor en 2018



Fuente: Encuesta Seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México 2019, CASEDE.

Por otro lado, estos datos reflejan que, en el nivel local, la dispersión de la autoridad entre actores estatales y no estatales no hace sino exponer a periodistas y personas defensoras a riesgos mucho más acentuados. Como consecuencia, quienes ejercen la libertad de expresión no hacen sino percibir riesgos desde varios flancos entre una más o menos nítida autoridad estatal y no estatal. En lo local, la dispersión del ejercicio de soberanía en esos planos cobra, como víctimas reales y potenciales, a quienes interactúan o presencian el conflicto con pretensiones de ejercer el derecho a la libertad de expresión.[15] El impacto de estas agresiones tiene consecuencias prácticas en la vida cotidiana de las víctimas, reales y potenciales; así como en las dinámicas precisamente locales. De suma relevancia es la creación de

[15] Vale la pena resaltar que son las fuerzas armadas, con la Marina en primer lugar y el Ejército en segundo, las instituciones de quienes menos agresiones se perciben –aunque esto se analizará más adelante como parte del abordaje de la ineficiencia institucional-.

las mencionadas zonas de silencio. Qué indicadores sugieren la aparición o consolidación de éstas se explora más adelante.

2.2. Las zonas de silencio

Poco más de 16% de las personas encuestadas en esta edición, afirman haber caído en autocensura y/o disminución de su actividad en la defensa de derechos humanos y periodística en el último año. Esto como una medida de autoprotección ante agresiones. Por otro lado, aunque apuntando al mismo problema, 13.8% dijo haber cambiado su lugar de residencia como consecuencia de los delitos, agresiones o violaciones a sus derechos humanos, producto del ejercicio de su labor. En su mayoría, estos cambios de residencia tienen como destino la Ciudad de México, con 43% de los casos. Este dato es significativo, pues con todas las complicaciones que la capital tiene para ejercer la libertad de expresión, la concentración de estos casos en la Ciudad de México sólo refiere que a pesar del llamado caso Narvarte,[16] la ciudad se percibe como un lugar adecuado para periodistas y personas defensoras que dejan de tener actividad en su lugar de origen. Las zonas de silencio son un fenómeno de profunda localidad, ahí radica la complejidad de su diagnóstico. Son espacios en donde se anula la producción de información sobre temas de interés público, producto del uso o amenaza del uso de la violencia contra quienes producen esa información.[17]

Regularmente, esa amenaza o violencia la ejercen actores locales. Las zonas de silencio se pueden detectar a través de la ausencia de producción de notas (*El Universal*, 2019); o mediante el análisis de la percepción de periodistas y personas defensoras sobre su entorno y las condiciones para realizar su trabajo. Así, casi una de cada cuatro personas defensoras encuestadas (23.7%) considera muy insegura la localidad o municipio donde realiza su trabajo. En consonancia con ese dato, 45.6% del sector considera que, en su localidad, es poco o nada frecuente que las personas defensoras puedan realizar sus actividades sin temer agresiones o acoso. A su vez, 64.1% considera algo o muy frecuente que en su municipio o localidad sean

[16] Al respecto se recomienda ver "Caso Narvarte. Ni perdón ni olvido", Article 19, disponible en https://casonarvarte.articulo19.org

[17] Sobre las zonas de silencio, una vía por explorar consiste en que éstas puedan formarse no sólo espacialmente (es decir, en territorios y momentos concretos), sino también temporalmente. Esto quiere decir que es posible que se generen zonas de silencio durante espacios de tiempo determinados en los que no se habla ni se reporta de ciertos temas, personas, coyunturas, etcétera. En otras palabras, contextos particulares que al final también provocan estas zonas de silencio.

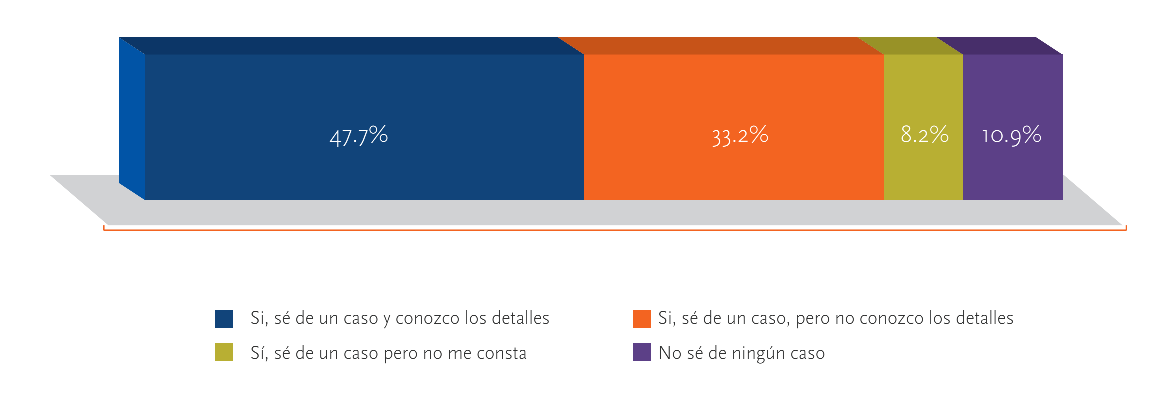
funcionarios públicos o de la esfera política y gobierno quienes obstaculizan ese trabajo, por 48% que ven esa frecuencia de obstaculización por parte del crimen organizado en el mismo nivel local. De hecho, la tendencia a la generación de estas zonas de silencio osbtaculiza el derecho a la verdad, lo que conduce necesariamente a injusticias, como profundiza más adelante en este informe Carlos Dorantes, de Article 19, en su texto titulado "Los archivos en la reconstrucción de la verdad. Pieza clave en el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información en contextos de violencia".

Adicionalmente, y como se veía anteriormente, son tanto las autoridades locales (estatales o no estatales) como las policías municipales o los grupos privados quienes más agreden. De ahí que el tipo de agresiones, perfil de quienes agreden y el contexto geográfico local sean el antecedente para la conformación de las llamadas zonas de silencio. Para 2019, si se suman las respuestas "insegura" y "muy insegura", un total de 43.4% de personas defensoras encuestadas perciben inseguro su contexto local en algún grado. Este dato es cercano al que ofrece la ENVIPE a nivel nacional, según el cual una de cada dos personas (50.1%) percibe insegura su colonia o localidad. Sin embargo, la diferencia es que para quienes trabajan ejerciendo el derecho a la libertad de expresión, las afectaciones conciernen directamente sobre su actividad profesional. Ante escenarios de potencial agresión y donde se perciben amenazas a su integridad producto de su labor, el silencio siempre es una alternativa, aunque también será el principio del fin de cualquier aspiración democrática y de libertades para esa localidad.

Otra forma de visibilizar lo que sucede en las zonas de silencio es a través de lo que periodistas perciben del trabajo de sus colegas y en sus medios. En casos en los que las personas encuestadas no hayan caído en autocensura, aun así reconocen o perciban el fenómeno entre sus colegas, lo cual genera información que permite configurar una forma de aproximarse al fenómeno de estas zonas de silencio. En ese sentido y de acuerdo con las personas encuestadas, durante 2018, 76.6% consideró "algo frecuente" o "muy frecuente" que, a periodistas de su localidad o municipio, se les prohibiera publicar contenidos que critiquen a personas que se desempeñan en el servicio público, la esfera política o directamente al gobierno. Cuando la censura se dirige hacia contenidos con actores o sectores privados, la respuesta asciende a 73.8% entre algo y muy frecuente. Por último, la censura relacionada con la publicación de contenidos sobre crimen organizado alcanzó respuestas que suman 53.5%.

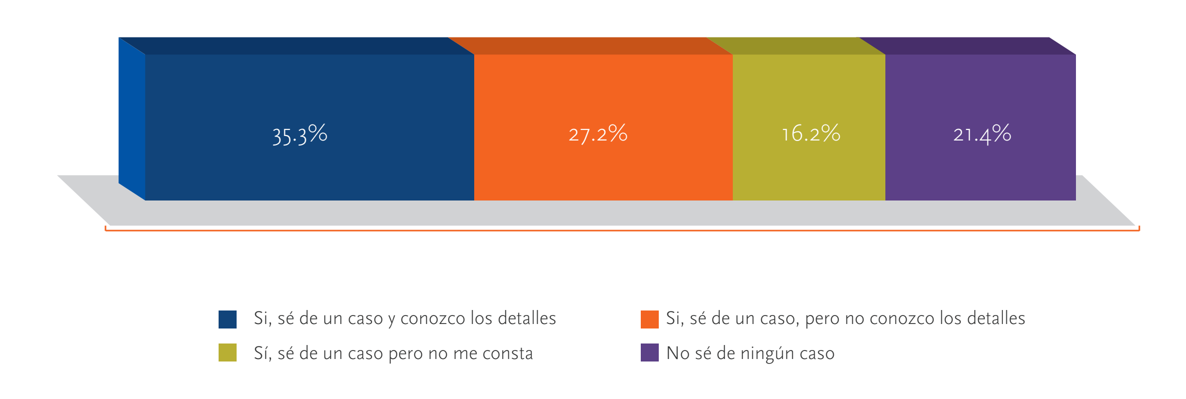
Además, entre las y los periodistas encuestados, 47.7% reconoció saber de un caso de agresión a algún colega, incluido conocer los detalles del municipio o localidad donde realiza sus labores. Por su parte, 33.2% también conoce un caso, aunque ignora los detalles, mientras que un 8.2% sabe de alguno, aunque no le consta. En otras palabras, 9 de cada 10 periodistas declaran conocer, al menos, un caso de agresión entre el gremio local, ya sea con mayor o menor conocimiento de los detalles (89.1%). En el ámbito de las personas defensoras de derechos humanos no es muy diferente. Ahí, 35.3% dijo conocer al menos algún caso en el nivel local con los detalles, 27.2% dijo conocerlo, pero sin los detalles, y 16.2% dijo conocerlo, pero sin que le conste. La suma en este caso da un reconocimiento de 78.7% de personas defensoras que conocen al menos un caso de agresión. La tendencia entre ambos sectores es clara en el sentido de que las agresiones son tan cotidianas como reconocidas entre colegas.

Gráfica 9.
Conocimiento sobre casos de agresiones a periodistas, 2018



Fuente: Encuesta Seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México 2019, CASEDE.

Gráfica 10.
Conocimiento de casos de agresiones a personas defensoras de ddhh, 2018



Fuente: Encuesta Seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México 2019, CASEDE.

En resumen, la encuesta tiene una serie de elementos que, sumados, ofrecen condiciones para sospechar que la creación o consolidación de las zonas de silencio es una realidad a lo largo del país. La suma de los elementos se compone de la siguiente manera: en primer lugar, actores estatales y no estatales que se perciben agresivos a nivel local se combinan con una percepción negativa de la seguridad del entorno local. Hay también casos declarados de autocensura o de desplazamiento forzado entre periodistas y personas defensoras –casi siempre hacia la capital del país–. El artículo de análisis de Brenda Pérez y Ligia de Aquino, incluido en este informe y titulado "Huyendo para sobrevivir. Personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México" profundiza sobre el fenómeno y la relevancia del desplazamiento forzado tanto de periodistas como de personas defensoras de derechos humanos. Su reflexión conduce a observar que el fenómeno no sólo no es nuevo, sino que tiende a expandirse en la medida en la que no existan condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión en el nivel local.

Por otro lado, la baja confianza y mala percepción de la mayoría de las instituciones locales (tanto para proteger la libertad de expresión como para procurar justicia y seguridad). Finalmente, la cotidianeidad en el reconocimiento de agresiones locales, tanto en periodistas como entre personas defensoras de derechos humanos. Estos ingredientes suponen un caldo

de cultivo para silenciar zonas o perpetrar que permanezcan así. En consecuencia, ante agresiones, algunas instancias en el nivel federal y espacios en la capital del país son vistas como refugios. En sentido contrario, los espacios locales son áreas de mayor vulnerabilidad.

2.3. El desempeño institucional

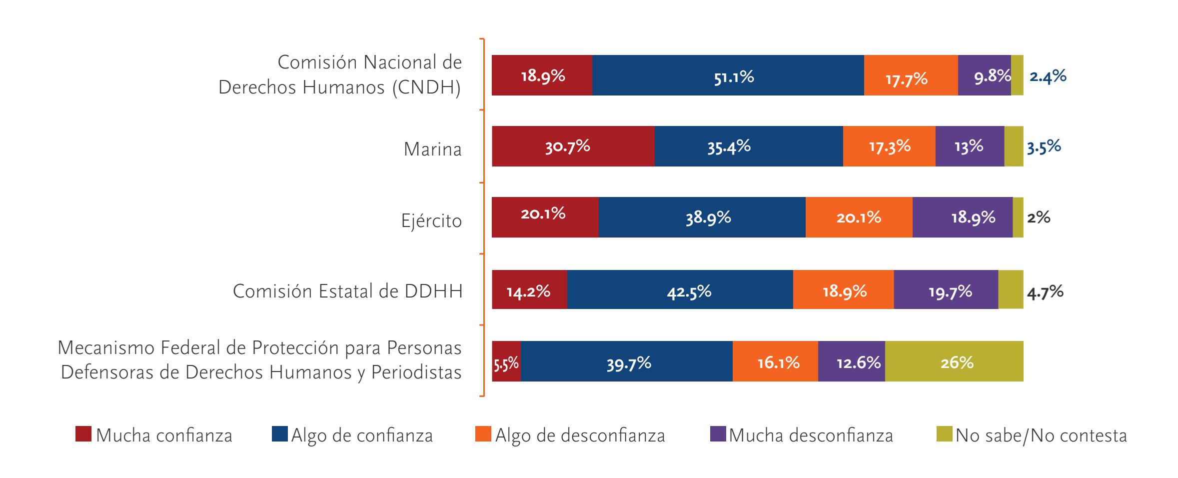
Las instituciones desempeñan un papel relevante tanto en la diversificación y persistencia de agresiones, como en la creación y consolidación de zonas de silencio. Por un lado, las instituciones de seguridad, entre más locales sean, son percibidas con menor confianza (los extremos son las policías locales por un lado y la marina por el otro). Además, las instituciones locales del Estado que protegen la libertad de expresión son más ajenas para las personas beneficiarias en la medida en que son más locales. Esto no significa que las federales sean siempre mejores opciones o más reconocidas, pero sí que las locales suelen ser menos favorables. La honrosa excepción en este sentido son las comisiones estatales de derechos humanos, que tienen una alta identificación (82.5%) e inspiran confianza (60.9% para respuestas “algo” o “mucha”). En sentido contrario, los mecanismos o unidades estatales, por ejemplo, no existen o no son reconocidos, pues cuentan con sólo 9.3% de identificación.

Hablando de las instituciones y los contrastes entre lo local y lo federal, llaman la atención los casos del Ejército y la Marina. Aunque son de las instituciones de seguridad que más confianza inspiran en el gremio (55.5% y 60.9% de “mucha” y “algo” de confianza respectivamente, no obstante bajo comparado con los 84.2% y 88.3% de las mismas respuestas que declara la población en general en ENVIPE), también son percibidas como dos de las instituciones que más atentan contra la libertad de expresión. El Ejército reportó 65.2% de respuestas para “mucho” o algo”, por 59.5% en el mismo sentido para la Marina.

En sentido contrario, hay instituciones que son consistentes entre la baja percepción de confianza y la consideración de que atentan contra la libertad de expresión. El ejemplo más claro son los partidos políticos, pues sólo 9.3% de periodistas y personas defensoras de derechos humanos les concede “algo” o “mucha” confianza, mientras que 75.1% los identifica como instituciones que atentan contra la libertad de expresión. También, el modelo de procuración de seguridad a través de militares y marinos incrementa el riesgo de afectar el ejercicio de otros derechos, esto a pesar de que se trate de personas que se desempeñan en el servicio público, potencialmente me-

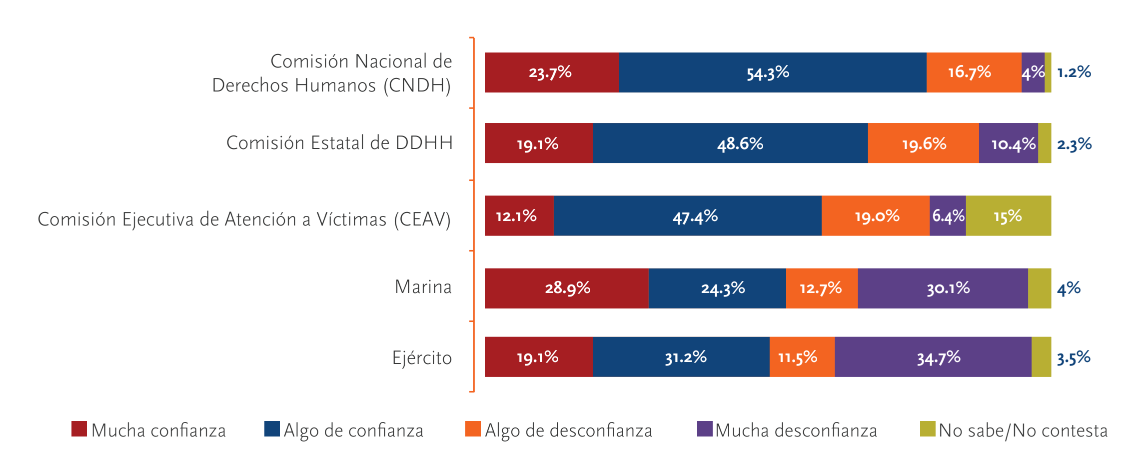
nos corruptas y más capaces en el ejercicio de sus labores. El derecho a la libertad de expresión es un ejemplo en este sentido, tal como se exhibe en los resultados de la encuesta.

Gráfica 11.
Periodistas, cinco principales instituciones en las que confían, 2018



Fuente: Encuesta Seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México 2019, CASEDE.

Gráfica 12.
Personas defensoras, cinco principales instituciones en las que confían, 2018



Fuente: Encuesta Seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México 2019, CASEDE.

También a nivel institucional, el tema de procuración de justicia merece una reflexión especial, ya que sólo una de cada cuatro personas encuestadas acudió al Ministerio Público para denunciar el delito tras haber sido víctima de una agresión (25.7%). Es un porcentaje 1.5 veces más alto con relación a la población en general que, de acuerdo con ENVIPE, denunció únicamente 10.4% de los delitos ocurridos. Un aspecto que también es diferente entre el gremio de periodistas y personas defensoras comparado con la población en general, es la razón principal por la cual se inhibe la denuncia de delitos ante la autoridad. Mientras que la población en general declara que el factor principal fue por "actitud hostil de la autoridad" (35.5%), seguido de falta de pruebas (24.4%); entre quienes ejercen la libertad de expresión la razón principal fue por desconfianza en la autoridad (42%). Una distante segunda razón entre este grupo demográfico sí coincide con la respuesta de la población en general, que es la falta de pruebas con 14.8%.

Las autoridades locales son percibidas con una serie de características que de entrada, anulan cualquier posibilidad para que periodistas y personas defensoras de derechos humanos víctimas de alguna agresión, acudan a solicitar protección o a denunciar un delito. Son percibidas con desconfianza, ausentes, débiles institucionalmente o incluso, revictimizantes. En materia de denuncia e impartición de justicia, las autoridades locales y federales también se perciben ineficientes, poco precavidas y distantes. Un 39.3% consideró no estar nada de acuerdo con las medidas y el apoyo que les fue ofrecido y proporcionado pues, dicen, su diseño no corresponde con su situación particular. Además, exactamente el mismo porcentaje declaró no estar nada de acuerdo con que el proceso de denuncia haya tomado en cuenta la seguridad o protección de personas cercanas al denunciante como familia, activistas, compañeras(os), amistades, etcétera. La cereza en el pastel de la ineficiencia institucional es un 42.9% que dijo no se garantizó nada su seguridad y su protección durante todo el proceso de denuncia.

Otro aspecto importante respecto a la acción de denuncia tiene que ver con la discriminación. A pesar de que es un porcentaje relativamente pequeño el que declara haberla sufrido al momento de denunciar (17.9%), 80% declaró que la discriminación se debió, por su actividad o profesión. La muestra de la encuesta cuenta con 14.8% de personas que se identifican con al menos un grupo de la diversidad sexual, 5.2% que se reconocen como indígenas o parte de un grupo étnico, mientras que la composición por género era de 50.2% de mujeres por 49.8% de hombres. A pesar de esto, al momento de sufrir discriminación en la denuncia, ocho de cada 10

atribuye la misma a su profesión. Ante tales deficiencias institucionales, no es sorpresa que las víctimas de agresión que no presentaron denuncias, hayan acudido a instituciones sociales alternativas no oficiales como amistades y familiares, u organizaciones de la sociedad civil o simplemente no realizaron ninguna acción para salvaguardar su integridad.

En lo que respecta a las instituciones que defienden el ejercicio de la libertad de expresión, la historia no es mucho más halagüeña. De entrada, existe reconocimiento hacia el Mecanismo de Protección en un 52% de las y los encuestados, un 50.8% para la FEADLE y de 48% para la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). No son números bajos, pues significa que más de la mitad los identifica. Sin embargo, se esperaría un número mucho mayor considerando su perfil profesional y los altos índices de conocimiento de agresiones a las y los encuestados o personas conocidas. Por otro lado, tanto la CNDH como las comisiones estatales gozan de porcentajes de identificación de 91.6% y 82.5% respectivamente. En correspondencia, el Mecanismo de Protección inspira confianza en niveles similares: 45.9% confía algo o mucho en él; para la FEADLE, ese indicador baja hasta 32.7%; mientras que para la CEAV se sostiene en 50.9%. Mientras tanto, la CNDH y las comisiones estatales son consistentes entre su identificación y confianza. En total, 72.9% confía en la primera, por 60.9% en las segundas.

En síntesis, la encuesta arrojó un panorama institucional preocupante por las características de la ineficiencia y las posibles consecuencias para el ejercicio de la libertad de expresión. Con todo, es consistente con el diagnóstico que propicia las vulnerabilidades para el ejercicio de este derecho. La denuncia es un buen vehículo para guiar este análisis. Periodistas y personas defensoras de derechos humanos, que suelen ser más vulnerables, también denuncian un poco más que la población en general. Sin embargo, el Mecanismo de Protección y la FEADLE no figuran como la primera opción entre las víctimas reales y potenciales. Ya sea por falta de conocimiento y reconocimiento, o por falta de confianza, la inhibición de la denuncia termina ocurriendo por varias razones asociadas a la labor profesional de las y los encuestados. Según la encuesta, menos de 1 de cada 10 (9.1%) acudió al Mecanismo para solicitar protección. De ese porcentaje, el 77% lo hizo a nivel federal, por lo que nuevamente se diluye la presencia y peso de la instancia estatal.

El nivel local aparece debilitado y con problemas para proteger y prevenir agresiones al ejercicio de la libertad de expresión. El contexto requiere un análisis institucional particular y profundo, el cual se presenta a continuación. ¿El diseño de las instituciones encargadas de defender el ejercicio

de la libertad de expresión capacitadas responde a los riesgos y vulnerabilidades que se detectan a partir de la encuesta? La respuesta cruza varias dimensiones, desde aspectos jurisdiccionales y presupuestales, hasta retos técnicos y operativos.

Apartado 3. Análisis de la Evaluación de Desempeño Institucional (EDI) para garantizar la libertad de expresión en México

A partir de los datos arrojados por la EDI, esta sección analiza cuatro ejes concretos del desempeño institucional tanto del Mecanismo de Protección (fundamentalmente a nivel federal, pero con referencias a algunos casos locales) como de la FEADLE. En primer lugar, se analiza la *Efectividad*, que se traduce en logro de resultados y cumplimiento de estándares. En segundo, la *Eficiencia*, entendida en el sentido de mejorar o, en su caso, aumentar prestación de servicios, así como mejorar los esquemas de coordinación. El tercer eje, la *Relevancia*, condensa aprendizaje y adaptabilidad constante de las instituciones encaminado a mejoras en el funcionamiento. Finalmente, la *Sustentabilidad* es el cuarto eje y se dirige a analizar la movilización de recursos y capital humano. La EDI ofrece indicadores que califican cada uno de los cuatro ejes en una escala de 1 a 4, donde este último es la mejor calificación. Como todo indicador, la EDI ofrece una calificación global que, después, puede utilizarse para analizar temas y problemas concretos. Ambos flancos, tanto la calificación general como la explicación particular, son relevantes rumbo a una interpretación integral.

Siguiendo esa idea, en primer lugar se presentan aquí los resultados generales y, posteriormente, todo el apartado analiza ese desempeño institucional a la luz de las tres problemáticas que guían este informe: persistencia de agresiones, zonas de silencio y, como se dijo antes, ineficiencia institucional con particular énfasis. Así pues, las calificaciones generales del ejercicio 2019 del EDI arrojan resultados tanto pares como dispares entre la FEADLE y el Mecanismo de Protección a nivel federal. Por ejemplo, en materia de *Efectividad*, ambas instituciones obtuvieron calificaciones intermedias en logros de resultados y un poco más elevadas en cumplimiento de estándares. Este punto es relevante, pues sugiere que, a pesar de la existencia, esta-

blecimiento y cumplimiento con relativa eficacia de estándares, este hecho por sí mismo no garantiza necesariamente el logro de resultados. A la luz de la persistencia de agresiones, amenazas y vulnerabilidades para el ejercicio de la libertad de expresión en el país, el argumento es difícilmente refutable.

Cuadro 1.
Análisis de Desempeño Institucional del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Resumen evaluación Mecanismo de Protección*		
Efectividad	Logro de resultados	2.13
	Cumplimiento de Estándares	3.15
Eficiencia	Mejorar/aumentar la prestación de servicios	1.89
	Mejores esquemas de coordinación	2.75
Relevancia	Promover la participación ciudadana relevante	2.33
	Aprendizaje y adaptabilidad constante	1.83
Sustentabilidad	Movilización de recursos	3.60
Promedio Global		**2.53**

Fuente: Evaluación de Desempeño Institucional, CASEDE, 2019.

* Si bien los ejercicios realizados en 2018 y 2019 siguen la misma lógica de evaluar las instituciones desde la metodología de la EDI, los resultados no pueden ser comparables por distintas razones: 1. La calidad de la información obtenida a través de las solicitudes públicas en 2019 permite un análisis más detallado para la evaluación institucional; 2. Para el ejercicio 2019 se agregaron un cierto número de variables que no estaban contempladas el año anterior; 3. Para 2018 no se realizó una ponderación sobre el desempeño, simplemente se reportaron los hallazgos por dimensión.

Ahora bien, en materia de *Eficiencia*, la FEADLE obtuvo calificaciones consistentemente bajas, mientras que el Mecanismo de Protección demostró contar con mejores esquemas de coordinación. La FEADLE, sin embargo, obtiene las peores calificaciones por igual en los rubros que involucran a la *Eficiencia*. No cuenta, ni con mejora ni con aumento en la prestación de servicios. Además, tampoco evidenció algún mejoramiento en sus esquemas de coordinación. En resumen, de acuerdo con la información de la EDI, la FEADLE tiende a actuar de manera aislada y limitada en la cantidad de servicios prestados. El diagnóstico es preocupante, porque sugiere que un potencial agravamiento de las condiciones de violencia contra periodistas o personas defensoras no haría sino agravar esta condición y, por tanto, estancar o ralentizar todavía más la prestación de servicios.

Relacionado con el tercer eje, la *Relevancia*, nuevamente el Mecanismo de Protección obtuvo mejores calificaciones mientras que la FEADLE se mantiene consistentemente baja. Particularmente en lo relativo a la promoción de participación ciudadana, el primero obtiene una calificación mediana, mientras que el segundo presenta la peor calificación.

Cuadro 2.
Análisis de Desempeño Institucional de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE)

Resumen evaluación FEADLE		
Efectividad	Logro de resultados	2.50
	Cumplimiento de Estándares	3.40
Eficiencia	Mejorar/aumentar la prestación de servicios	1.00
	Mejores esquemas de coordinación	1.00
Relevancia	Promover la participación ciudadana relevante	1.00
	Aprendizaje y adaptabilidad constante	1.36
Sustentabilidad	Movilización de recursos	1.00
Promedio Global		**1.58**

Fuente: SIMO Consulting y Evaluación de Desempeño Institucional, CASEDE, 2019.

Asimismo, ambos se mantienen bajos en lo relativo al aprendizaje y adaptabilidad constante, aunque es nuevamente la FEADLE quien obtiene más bajos resultados. En otras palabras, la *Relevancia* tiene calificaciones consistentemente bajas entre ambas instituciones, lo que supone dificultades mayúsculas para que la institución se adapte y cambie favorablemente ante contingencias. Este punto es de suma importancia para el presente informe pues, como se ha propuesto y se profundizará más adelante, el contexto mexicano sugiere tensión entre cambio y continuidad. Siguiendo esa lógica, ni la continuidad es deseable, y el cambio oscila entre riesgos y promesas difíciles de esclarecer. Cualquier camino que se recorra será mucho más terso en materia de libertad de expresión, si tanto la FEADLE como el Mecanismo estuvieran mejor calificados en materia de *Relevancia*.

Finalmente, en el eje de *Sustentabilidad* se presenta la mayor disparidad entre ambas instituciones. El Mecanismo de Protección obtuvo aquí su más alta calificación dentro de todos los ejes, mientras que la Fiscalía tuvo una más de sus cuatro calificaciones en “1”, la más baja a aspirar. La

sustentabilidad supone esencialmente movilización de recursos. En el caso del Mecanismo de Protección, la presentación clara y pública de estados financieros es una virtud. A ello se suma que la institución contiene medidas para la toma de decisiones en materia de protección en diversos contextos y perfiles de personas, lo que se refleja en un positivo cumplimiento de estándares. Además, cuenta con protocolos para el adecuado manejo de información confidencial e instrumentos para el análisis de riesgo, asunto de primera importancia en función del riesgo que experimentan los beneficiarios. La FEADLE, por su parte, presentó resultados adversos en esta materia. Ahí, la ausencia de sustentabilidad no permite reconocer las tuercas que necesitan ajustarse y por qué; asunto relevante en una institución que ha padecido en materia de ejercicio presupuestal.

3.1. La persistencia de las agresiones

El diseño institucional que se analiza aquí, como se ha insistido, ya no es nuevo. Al contrario, ha sido sujeto de una constante y necesaria evaluación a lo largo de casi una década y continuará siéndolo mientras no se reduzcan las agresiones a periodistas y personas defensoras de derechos humanos. La persistencia, pero también la dispersión de agresiones contra el ejercicio de la libertad de expresión, tal como se documentó con la encuesta, requieren de instrumentos de acción y prevención para ser evitados o relegados. Desde la perspectiva gubernamental, hay dos caminos para que esto ocurra. Uno a través de la buena voluntad de personas servidoras públicas concretas o de coyunturas sociales y políticas que lo favorezcan y, otro, por medio de instituciones sólidas y consolidadas. El primer camino es azaroso y lleno de contingencias. El segundo, por el contrario, es independiente de quienes se encuentren en el servicio público en turno y de las propias coyunturas. Este análisis se construye sobre la aspiración de este último.

¿Cómo están monitoreando las instituciones en cuestión la persistencia de las agresiones? En el caso particular del Mecanismo de Protección, lo hace desde el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, en donde se encuentra el indicador de “Eficacia de las medidas preventivas y de protección otorgadas por el Mecanismo a personas defensoras de derechos humanos y periodistas”. Se trata de un método de cálculo que resulta del cociente del número de personas beneficiarias del Mecanismo, que no han recibido amenazas o agresiones posteriores al otorgamiento de medidas preventivas y de protección entre el total de personas beneficiarias del

Mecanismo de Protección. Sin embargo, el indicador presenta un problema, y es que no se cuenta con indicadores de resultados diferenciados por sexo, género, orientación sexual, grupo de edad o pertenencia a un grupo étnico.

Ciertamente, la encuesta sugiere que la identificación como periodista o persona defensora de derechos humanos es el primer factor de victimización. Sin embargo, no es posible minimizar la diferenciación sociodemográfica pues, aunque las agresiones resultan mayormente de su profesión, los niveles y tipos de riesgo sí son el resultado del perfil de la potencial víctima. Por otro lado, el Mecanismo de Protección reporta que algunas de las medidas de prevención que la institución considera para garantizar la no repetición de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, incluyen: 1) el fortalecimiento de la capacidad institucional, sus niveles de coordinación, articulación en protección y prevención; 2) la creación de sistemas permanentes de monitoreo y seguimiento del riesgo; 3) el impulso a la acción y respuesta coordinada de la institucionalidad en las zonas críticas; así como 4) la recuperación de control territorial en zonas críticas.

Por un lado, resta averiguar a qué se refiere o en qué se traduce el fortalecimiento de esa "capacidad institucional". Por otro lado, y aún más relevante, es significativo que se tenga en cuenta implícitamente la dimensión local al referirse a las "zonas críticas". Sin embargo, la función coordinadora del Mecanismo de Protección en esas zonas requiere fortalecerse o redimensionarse, pues son precisamente los actores locales quienes suelen promover o causar las agresiones, tal como se exploró anteriormente. Es decir, el Mecanismo de Protección requiere evaluar en qué medida una coordinación de esta naturaleza inhibe o elimina la agresión o su posibilidad. Algo parecido ocurre con relación al punto sobre la recuperación de control en las mencionadas "zonas críticas". Es un reconocimiento de la peligrosidad en el nivel más local, pero también de la falta de institucionalidad en ese mismo nivel, de la cual el propio Mecanismo de Protección también es potencial responsable.

En el caso de la FEADLE, el panorama es distinto. En primer lugar, la institución carece de indicadores generados que apunten a distinguir la evolución entre las personas beneficiarias, y se limita a contar con estadística en rubros de ejercicios de acción penal, órdenes de aprehensión, sentencias, soluciones alternas y formas de terminación anticipadas, vinculación a proceso, denuncias de delitos contra la libertad de expresión, técnicas de investigación realizadas, audiencias y porcentaje de eficiencia

en las vinculaciones a proceso. Aunque es información valiosa, no es claro en qué medida se trasciende la tarea de documentar el trabajo en el área, hacia generar indicadores que orienten la acción de política pública. Además, a pesar de contar con indicadores con perspectiva de género desde el año pasado (tales como un registro de los casos en que las agresiones fueron motivadas por cuestiones de género), en este caso tampoco se cuenta con información desglosada por orientación sexual, grupo de edad y pertenencia a grupo étnico –dirigido fundamentalmente a agresiones motivadas por alguna de estas razones–. Nuevamente, el vacío es relevante pues el conocimiento y reconocimiento del perfil de la potencial víctima es un paso indispensable rumbo a la generación de respuestas de acción y prevención.

Así, con todo y la poca información con que la FEADLE cuenta a partir de las respuestas a las solicitudes de información presentadas, y con la alta respuesta del Mecanismo de Protección, dos ausencias destacan en materia de persistencia de agresiones. Por un lado, no hay referencia ni de capacitación ni de atención a las agresiones a la libertad de expresión por medios digitales. La encuesta señala claramente que periodistas y personas defensoras de derechos humanos perciben, como un espacio de vulnerabilidad, los medios digitales. Recibir un correo electrónico amenazante, un mensaje intimidante, experimentar espionaje, o en general que los medios digitales funcionan como los móviles para conducir las agresiones, son realidades cotidianas para quienes laboran ejerciendo la libertad de expresión. Ni el Mecanismo de Protección ni la FEADLE evidenciaron tener en el radar este fenómeno dentro de los resultados de la EDI. Lo que es más, dentro de las capacitaciones que ha recibido el personal de ambas instituciones, no se presentan cursos ni formación alguna en estrategias para prevenir amenazas a través de medios digitales.

La segunda ausencia tiene que ver con la falta de referencia de modelos para prevenir los casos de acoso judicial contra periodistas o personas defensoras de derechos humanos. Como se veía a partir de los datos de la encuesta, la diversificación de agresiones contra el ejercicio de la libertad de expresión requiere de constante innovación en las estrategias de prevención y atención. Algo parecido viene ocurriendo desde hace un par de décadas con el caso de las nuevas tecnologías y el acoso a través de medios digitales referido en el párrafo anterior. Sin embargo, la utilización de instrumentos jurídicos y propiamente la ley para agredir, intimidar y silenciar periodistas y personas defensoras es una tendencia que se ha presentado

recientemente y podría ir al alza. En México, la responsabilidad institucional para evitarlo recae en el Mecanismo de Protección y en la FEADLE.

3.2. Las zonas de silencio

El papel que juegan las instituciones del gobierno, federal y local, en la configuración de las zonas de silencio es múltiple. Por un lado, pueden promoverlo a partir de la opacidad, corrupción, falta de acción o complicidad. Todas estas modalidades implican la perpetuación de estas zonas bajo la idea de que, si las personas defensoras y/o periodistas ya fueron silenciadas, no existe autoridad legal alguna que pueda revertir el escenario. Ahora bien, el otro camino es el de prevenir o revertir las zonas de silencio a través de garantizar o restaurar las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión. Si se trata de prevenir, la tarea de estas instituciones conlleva consolidar su presencia. Si se trata de revertir, entonces el reto es múltiple porque primero se requiere detectarlas, para después diseñar un plan de acción que implique intervención en el campo. Ahí, en el tipo y perfil de intervención, está un punto clave.

En el plano ideal, de respeto a valores democráticos y garantías de derechos humanos, las instituciones que deben intervenir en materia de libertad de expresión son el Mecanismo de Protección y la FEADLE, incluyendo las instancias a nivel local. No hay otro escenario viable porque, además, en contextos de violencia extrema, la restauración de derechos no puede hacerse a costa de sacrificar esos mismos derechos. En ese sentido, dejarles la tarea a otras instituciones, por ejemplo, las de seguridad, no garantiza la restauración ni preservación de ejercicios básicos de derechos humanos, libertad de expresión incluida. Dicho esto, ¿qué tan preparados están el Mecanismo de Protección y FEADLE para enfrentar el fenómeno de las zonas de silencio?, ¿y qué tanto las instituciones de gobierno en un plano más local?

Como se comentó anteriormente, el Mecanismo de Protección mencionó dentro de sus respuestas la idea de “zonas críticas”. Es un valor positivo que se perciban, sin embargo se requiere profundizar en lo que implica esta noción. Hay elementos para pensar que la idea de zonas de silencio encaja con lo que el Mecanismo de Protección llama zonas críticas, pero sí requiere incluirse esta idea explícitamente en la agenda para preparar condiciones de atención en esos contextos. Éste también declara contar con una matriz de riesgos para casos colectivos. Se trata de una herramienta desarrollada

por Freedom House en el marco de la implementación del Programa de Fortalecimiento Técnico del Mecanismo, por lo anterior no cuentan con los instrumentos y manuales que se usaron para el diseño y desarrollo de la citada matriz, aunque sí la utiliza.

La matriz de riesgos necesita incluir entre sus variables la presencia de una potencial zona de silencio cuando el caso lo amerite. No sólo porque se requerirán medidas especiales en esos casos, sino porque diagnosticar una zona de silencio permite prender focos de alerta donde, por el silencio, podría generarse una falsa idea de calma. Por su parte, la FEADLE carece de información sustantiva respecto a la forma de incidir localmente. Esta institución contestó que “No se desprende con exactitud la serie de documentos preexistentes o generados por la Institución. No es posible identificar la expresión documental a la que desea acceder”, a las solicitudes de existencia o no de un marco de coordinación interinstitucionales a nivel federal y local, así como de unidades en los estados que brinde atención a las víctimas del delito a nivel local y, finalmente, del número de mecanismos de reacción inmediata que se han implementado por medio de la coordinación interinstitucional. En otras palabras, la dimensión más local, donde las zonas de silencio ocurren y se refrendan, es un área desprotegida de la FEADLE.

Ahora bien, en el nivel local, entre los Mecanismos de la CDMX, Chihuahua y Nuevo León, tres de los cuatro analizados con la EDI, destaca negativamente la falta o ausencia de información a partir de las solicitudes de información enviadas en el marco de recuperación de datos del instrumento. Éste es un problema importante en general, pero se subraya la relevancia con relación al fenómeno de las zonas de silencio. Si bien la encuesta señala que la Ciudad de México funciona como una suerte de refugio para periodistas que abandonaron su localidad de origen producto de amenazas, lo cierto es que la capital no ha estado exenta de sufrir esta misma problemática. En ese sentido, las instituciones locales no pueden bajar la guardia. Con todo, en el caso de los otros estados se acentúa la gravedad. La ausencia de información refuerza la debilidad de las instituciones locales del Estado, y potencia el espacio para que otros actores locales cobren más fuerza y acrecenten su autoridad (potencialmente confrontada). Son las soberanías como prácticas locales, tal como se hablaba al inicio del informe.

La excepción relativa en este sentido bien podría ser considerado el estado de Coahuila. Sin bien el EDI no arrojó una tasa de respuesta mucho más alta en comparación con los otros estados, sí se cuenta con piezas de

información útiles para profundizar en el análisis. Aunque es un trabajo reciente, entre las respuestas de las instituciones consultadas de este estado, se menciona que, en abril de 2018, se suscribió un convenio con el programa Provoces de USAID para integrar un grupo de trabajo para la elaboración e implementación de políticas públicas a favor de periodistas y libertad de expresión. Además, afirman, el 26 de enero de este año el Gobernador Miguel Riquelme Solís, tomó protesta al grupo de personas defensoras de derechos humanos y periodistas quienes señalan, generará en conjunto con el gobierno protocolos y políticas públicas en la materia. Éstas formas de alianza en el nivel local, las cuales potencialmente incluyen a las instituciones como el Mecanismo, permiten construir lazos de solidaridad orquestados por los criterios de protección y prevención, contrario a esquemas de respuesta ante contingencias. No sólo es, en este sentido, revertir zonas de silencio sino también prevenir que se vuelvan a crear. Es un camino recién iniciado que requiere de reafirmar y consolidar el paso.

3.3. La ineficiencia institucional

Ante una situación de riesgo, 50% de las personas encuestadas declararon que acudirían ante el Mecanismo de Protección. Hace un año, en la edición anterior de la encuesta, el porcentaje de esta respuesta fue de 23.3%. Si bien se registra un progreso relevante, lo cierto es que la protección gubernamental no es la primera opción en casos de agresión, tanto periodistas como personas defensoras de derechos humanos se apoyan en primer lugar en la familia, amigos o compañeros; en segundo lugar, en organizaciones de la sociedad civil; en tercer lugar en la propia organización o medio para la que trabajan y, en cuarto lugar, se ubica el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Esto implica que existe un uso mínimo de los sistemas de protección y de derechos humanos en situaciones de riesgo. La explicación de por qué el Mecanismo aparece segregado entre las opciones de protección cruza varias dimensiones. Por ejemplo, por un lado, está el conocimiento y reconocimiento del que carece, por otro la poca confianza que inspira. Pero el ángulo más importante tiene que ver con la percepción sobre la ineficiencia institucional con la que actúa.

En la misma pregunta de la encuesta, una opción de respuesta era “No buscaría a nadie” ante una situación de riesgo. Ninguna persona encuestada seleccionó este reactivo. Esto sugiere que la inacción no suele ser una alternativa. Ante riesgos reales, el gremio reconoce la necesidad de ayuda y soluciones reales. ¿Qué indica que el cien por ciento de los encuesta-

dos reconocen haber adoptado medidas de autocuidado y que sólo uno de cada tres haya acudido a la seguridad legal? En esencia, que la impartición y procuración de justicia, incluyendo la confianza en las instituciones que la proveen no son la primera opción para las potenciales víctimas. De ahí que las estrategias de protección se centren y permanezcan en un plano de inmediata salvaguarda. ¿Qué papel juega el Mecanismo de Protección y la FEADLE en este panorama?

Vale la pena, en este punto, mencionar los problemas con la tasa de respuesta de las solicitudes de información dirigidas y lo que ello refleja en términos de la ineficiencia institucional, particularmente en el caso de la FEADLE, aunque no exclusivamente. En total, la institución respondió únicamente el 50% de las solicitudes enviadas. El dato es contrastante con el cien por ciento de tasa de respuesta para las solicitudes dirigidas hacia el Mecanismo federal, e incluso con algunas instancias a nivel local. En la Ciudad de México, por ejemplo, el Mecanismo de Protección para Defensores y Periodistas tuvo una tasa de respuesta del 89%, por 67% de la instancia local de la FEADLE. Sin duda alguna, las bajas calificaciones que obtuvo esta institución en particular se deben a la baja respuesta de estas solicitudes, en primer lugar, pero más importante aún a lo que ello representa. Se trata del reflejo de una posible ausencia de información, potencial falta de transparencia o falta de modelos para atender casos de violencia contra quienes ejercen la libertad de expresión.

Para muestra un botón. La FEADLE respondió por igual que considera pertinente solicitarle, aclare y precise qué información se requiere y pudiera estar en el ámbito de su competencia o que se precise el documento de su interés para consultas relacionadas con: 1) el número de denuncias por periodistas y defensores que ha recibido la fiscalía; 2) el número de investigaciones iniciadas por delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos; 3) el número de investigaciones de delitos cometidos contra periodistas y personas defensoras que se han "judicializado" (presentado ante tribunales); 4) el número de procedimientos abreviados de delitos cometidos contra periodistas y personas defensoras que se han llevado a procedimiento abreviado; 5) el número de soluciones alternas; 6) el número de juicios orales que se han realizado respecto a delitos cometidos contra periodistas y personas defensoras; 7) el número de sentencias condenatorias que se han obtenido respecto a delitos cometidos contra periodistas y personas defensoras; 8) el aumento en el número de periodistas y personas defensoras que reciben asistencia preventiva; 9) el cambio en el porcentaje de personas beneficiarias recibiendo protección, etcétera.

Concretamente la FEADLE recibió la más baja calificación en materia de sustentabilidad. En la medida en que una institución de esta naturaleza no es capaz de movilizar recursos, pronto también dejará de captarlos y, como consecuencia, las personas beneficiarias serán las primeras y más afectadas. Si ni el Mecanismo ni la FEADLE figuran hoy en día como la primera opción para solicitar ayuda entre las víctimas reales y potenciales, víctimas de su falta de conocimiento y reconocimiento, a las instituciones locales les pinta mucho peor. El trabajo que requieren todas estas instancias pasa por un trabajo de difusión de sus actividades, pero también de efectividad y sensibilidad por el fenómeno general de violencia contra el ejercicio de la libertad en expresión, y por las características particulares de las víctimas en todo su espectro. Mientras este trabajo no se realice ni sea visible y tangible, periodistas y personas defensoras de derechos humanos seguirán recurriendo a formas alternativas de protección, incluyendo redes de solidaridad no oficiales. Esto coloca a este sector de la población como un flanco todavía más débil, y precisamente en el nivel más local.

Este informe inició reconociendo que México ha cumplido, con apoyos y resistencias, con una buena parte de las recomendaciones que organizaciones de la sociedad civil e internacionales han hecho para promover el respeto y la protección del ejercicio de la libertad de expresión. Esto se ha traducido en el diseño institucional que se ha analizado. Sin embargo, tanto las condiciones existentes y persistentes, como las propias instituciones, de una y varias formas, han propiciado la problemática y el déficit en su funcionamiento. En 2016, la CNDH emitió las recomendaciones generales número 24 y 25 sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México y sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos respectivamente. Entre sus recomendaciones generales, enlistaba que "(...) se atiendan de la manera más pronta y eficaz las solicitudes de las medidas cautelares (...) de las personas defensoras y se adopten de manera inmediata acciones para su cabal cumplimiento". Además, en un reconocimiento de la importancia de la dimensión local, recomendaba a gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México:

> Generar y priorizar las políticas públicas de prevención de la violencia hacia las personas defensoras de derechos humanos (...) (y) Establecer un enlace de alto nivel, con capacidad de gestión y decisión que garantice la pertinencia y eficacia de las medidas de protección locales, acordadas en favor de personas defensoras de derechos humanos por parte del Mecanismo para la protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

A la vez, con relación a periodistas, la Comisión recomendó a la entonces Procuraduría General de la República y de las entidades federativas:

> Instruir a quien corresponda (...) se lleven a cabo todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de (agresiones a periodistas) (...), agotando todas las líneas de investigación, incluyendo las relacionadas con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en la labor periodística (...) (así como llevar a cabo) "(...) una revisión exhaustiva de las averiguaciones previas hasta la fecha iniciadas con motivo de agravios a periodistas, comunicadores y/o medios de comunicación y se lleven a cabo las actuaciones necesarias para resolverlas a la brevedad posible, debiendo en todo momento considerar la labor periodística como un elemento de análisis dentro de las líneas de investigación.

Una manera de resumir las recomendaciones en su conjunto, y concretamente los puntos citados anteriormente, conduce a pedir que las instituciones encargadas hagan su trabajo. A más de tres años de la emisión de estos documentos, las recomendaciones permanecen vigentes y la ineficiencia institucional persiste como un flanco de debilidad en este sentido. Es difícil identificar si este problema es el detonante de más agresiones contra quienes ejercen la libertad de expresión. Sin embargo, lo que sí es indudable, es que la perpetúan. El camino para subsanar la deficiencia institucional requiere de hacerse con tanta urgencia como certeza. Después de todo, los casos de vulnerabilidad y violencia contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos existen, y en las actuales condiciones pueden potenciarse desde los flancos tradicionales como desde otros nuevos.

Apartado 4. Recomendaciones de Política pública para la defensa y promoción de la libertad de expresión en México

A partir del diagnóstico y de los resultados tanto de la encuesta como de la EDI, a continuación se enlistan conclusiones y recomendaciones enfocadas en mejorar las condiciones para el ejercicio y protección de la libertad de expresión en México. Cada punto es un hallazgo producido a partir del análisis de la información de ambas fuentes. Así, cada punto es plasmado en una doble relevancia. En primer lugar, la analítica dentro del gran tema del ejercicio de la libertad de expresión; y en segundo lugar, la relevancia de interés público que se plasma en propuestas concretas de política pública pensadas para mejorar el funcionamiento institucional de las dependencias encargadas de la protección de este derecho. En este sentido, cada una de las conclusiones se encadena directamente con la recomendación.

Recomendaciones Generales

1. Fortalecimiento de la institucionalidad local en materia de protección a la libertad de expresión. Hasta ahora, y a casi una década de haberse configurado, el diseño institucional del Estado mexicano en materia de protección del ejercicio de libertad de expresión se ha centrado en las instituciones federales. Este ejercicio muestra mayor profesionalismo y mejores perspectivas de desarrollo en el Mecanismo de Protección a diferencia de la FEADLE. Con todo, es momento de comenzar a pensar los caminos y maneras para impulsar el mismo proceso de fortalecimiento entre las instituciones locales. Mientras no se realice ese impulso, las instancias federales tienden a ser espacios que generan protección ante contingencias, más que soluciones sustentables.

2. Atención a la formación o existencia de zonas de silencio. Desde hace años, la tendencia respecto a la configuración de la violencia en México exige voltear a ver a lo local, como municipios, poblados, a veces colonias o rancherías. Esa dimensión espacial es donde se construyen órdenes políticos particulares y donde el ejercicio de la libertad de expresión presenta mayor vulnerabilidad. El Mecanismo de Protección y la FEADLE necesitan incorporar este fenómeno a su actuación. Se requieren estudios, pero también modelos de intervención particulares para estos casos.
3. Atención a los casos y dinámicas de criminalización de periodistas a partir de herramientas judiciales. Las agresiones contra quienes trabajan ejerciendo la libertad de expresión en México se han diversificado a lo largo de los últimos años. El acoso judicial se está convirtiendo en una tendencia que, particularmente periodistas, perciben y temen. Esta técnica de silenciamiento puede ser menos agresiva que las acciones violentas, pero tiene un efecto devastador sobre la vida de la persona en primer lugar, y sobre la libertad de expresión en su conjunto de manera inmediata. El Mecanismo de Protección y la FEADLE a nivel nacional deben encabezar el esfuerzo por acompañar a quienes puedan sufrir esta problemática, de tal forma que se inhiban las prácticas de acoso judicial antes de que cada periodista deba contar con asesoría jurídica como su mejor aliada.
4. Consolidación de la construcción de un régimen institucional de protección a las personas que trabajan ejerciendo la libertad de expresión. En México, las instituciones necesarias para proteger el ejercicio de la libertad de expresión están creadas. Esto es, sin embargo, un primer paso que va necesitando ajustarse en la práctica día tras día, año tras año y administración tras administración. Parte de la explicación de la persistencia de agresiones y la existencia de zonas de silencio se encuentra fundamentalmente en la ineficiencia de las instituciones actuales. Requiere consolidarse la presencia y eficiencia de la FEADLE y Mecanismo de Protección y que éstas sirvan como referente y líder para hacer lo mismo con las instituciones de esta naturaleza en los estados de la República.
5. Creación de marcos de seguridad digital para periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Prácticamente todos quienes trabajan ejerciendo la libertad de expresión en México, lidian con medios digitales de comunicación. Ellos perciben riesgo e inseguridad a través de estos, e incluso algunas veces funcionan como espacios de vulnerabilidad para su seguridad e integridad, así como la de sus seres queridos. El Mecanismo y la FEADLE necesitan capacitar a su personal en esta materia, y promover estrategias de prevención entre las personas que benefician.

Recomendaciones por Indicador de la Evaluación de Desempeño Institucional (EDI)

Mecanismo de Protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas

Efectividad

Desarrollar indicadores de impacto para cada uno de sus programas y servicios, desagregados por sexo, orientación de género, grupo de edad y pertenencia a grupo étnico. Desde que fue creado en 2012, el Mecanismo solamente cuenta con un indicador para medir la efectividad de las medidas preventivas y de protección otorgadas por el Mecanismo de Protección. Este indicador no incluye las medidas urgentes y tampoco considera las diferencias por sexo, orientación sexual, grupo de edad o pertenencia a un grupo étnico. El indicador señalado es el 4.2, el cual forma parte del Programa de Derechos Humanos 2014-2018.

Desarrollar indicadores específicos para el Mecanismo de Protección es fundamental para medir la efectividad de las medidas de prevención y protección. Es necesario, además, desagregarlos con un enfoque diferencial para garantizar la inclusión, tanto de las medidas como de la política de prevención y protección a periodistas y personas defensoras. Generar y sistematizar este tipo de información tiene relación directa con mejorar los resultados en materia de prevención y protección, ya que permite monitorear y evaluar si las medidas otorgadas logran garantizar la integridad física.

Desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación con enfoque interseccional, orientado al seguimiento de las medidas de prevención y protección. El contexto de riesgo responde a realidades locales, las cuales cambian constantemente en función de dinámicas políticas, sociales o criminales. Por ejemplo, organizaciones como Propuesta Cívica o redes como Rompe el Miedo, han documentado que durante los periodos electorales a nivel municipal y estatal se incrementan las agresiones contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Cabe agregar que en estos periodos es difícil aún identificar el origen de las agresiones, debido a la confluencia de factores políticos, criminales y privados. El sistema de monitoreo puede convertirse en una herramienta para afinar y desarrollar medidas de prevención y protección que resguarden con mayor efectividad la integridad física de los periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Desarrollar indicadores para las medidas de prevención que otorga el Mecanismo de Protección. De acuerdo con información proporcionada,

entre las medidas más importantes de prevención que se otorgan para garantizar la no repetición de agresiones se encuentran: 1) Fortalecimiento de la capacidad institucional y sus niveles de coordinación y articulación en protección y prevención; 2) Sistemas permanentes de monitoreo y seguimiento del riesgo; 3) Acción y respuesta coordinada de la institucionalidad en las zonas críticas; 4) Recuperación de control militar y policial en zonas críticas.

Este tipo de medidas son de naturaleza diferente y por tanto, las acciones y los indicadores para medir su impacto también difieren bastante. Algunas de éstas, como el fortalecimiento de la capacidad institucional y de coordinación requiere de mayor precisión conceptual y operacional. Por su parte, las acciones coordinadas y la recuperación de control en zonas críticas también resulta difícil de definir, pero sobre todo, de identificar cambios tangibles. Sin embargo, lo más importante es que ninguna de estas medidas está dentro de las facultades y capacidades del Mecanismo de Protección propiamente, sino que dependen de la capacidad, los recursos e incluso la voluntad política de otras secretarías, entidades de gobierno federal, así como de dinámicas criminales de actores locales.

Desarrollar protocolos para la gestión de la información confidencial relacionada con las personas beneficiarias. Hasta el momento, en el Mecanismo de Protección se basa en la legislación vigente sobre protección de datos personales, así como de transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, se requiere utilizar protocolos para la correcta gestión de información altamente sensible, ya que se trata de la identidad y datos personales de personas que se encuentran en riesgo.

Eficiencia

Desarrollar un Plan Operativo Anual. Este documento es fundamental para garantizar la coherencia y estructura de las actividades del Mecanismo de Protección, así como para establecer el sistema de indicadores. Adicionalmente, el Plan Operativo Anual establece bases para la coordinación con otras instituciones a nivel federal, tales como la Policía Federal (o ¿la Guardia Nacional?) y la Fiscalía General de la República.

Desarrollar un sistema de registro de recepción con enfoque interseccional. Este sistema es cada vez más necesario debido a que este tipo de información es fundamental para realizar el primer análisis de riesgo y focalizar mejor las medidas de protección, urgentes u ordinarias. Lo anterior incrementaría el nivel de eficiencia en las medidas y por extensión, la garantía de preservar la integridad física de la persona beneficiaria. Cabe señalar

que entre 2017 y 2018 se incrementaron las solicitudes de incorporación al Mecanismo de Protección, al igual que las personas sumadas al mismo.

Relevancia

Desarrollar esquemas de incorporación de las recomendaciones que emanen de organizaciones de la sociedad civil (OSC) al Plan Operativo Anual, así como a programas de prevención y protección, al igual que servicios de atención y seguimiento. A través de este indicador es posible garantizar que el Mecanismo de Protección tome en cuenta la experiencia y el conocimiento adquirido por diferentes organizaciones de la sociedad civil, en función del trabajo y acercamiento que llevan a cabo con las personas beneficiarias potenciales y reales. Asimismo, el conocimiento que las OSC tienen sobre las condiciones de riesgo y vulnerabilidad que enfrentan periodistas y personas defensoras de derechos humanos puede ser de gran utilidad para los análisis de riesgo y su actualización.

Desarrollar instrumentos de evaluación para medir los resultados, la efectividad y el impacto de las medidas de prevención, preventivas y de protección implementadas por el Mecanismo de Protección. Este tipo de instrumentos son necesarios para cada una de las medidas señaladas, particularmente para tomar decisiones adecuadas relacionadas con la evaluación de las medidas otorgadas. Actualmente sólo se basa en el indicador 4.2, establecido en el Programa de Derechos Humanos 2014-2018. Este indicador no considera las diferencias por sexo, orientación sexual, grupo de edad o pertenencia a un grupo étnico.

Sustentabilidad

Ejercer el presupuesto de forma planificada y estructurada. De acuerdo con las respuestas enviadas por parte del Mecanismo de Protección, si bien existe un Presupuesto Operativo Anual, en realidad éste es ejercido mensualmente conforme las necesidades lo van demandando. Cabe señalar que este Presupuesto Operativo Anual no cuenta con un Plan Operativo Anual, el cual permitiría alinear el presupuesto del Mecanismo de Protección con las actividades que realiza de forma más coherente y estructurada.

Fortalecer procedimientos de gestión del presupuesto. Es necesario que el Mecanismo de Protección cuente con procedimientos e indicadores de gestión del presupuesto, apoyados en un Plan Operativo Anual y enmarcado en el Presupuesto Operativo Anual. Diversas organizaciones civiles como Article 19 o Propuesta Cívica, al igual que Colectivos como Espacio OSC, han señalado la importancia de asignar más recursos financieros (y humanos). Consideramos que es fundamental, además, garantizar procedimientos que

permitan identificar las necesidades específicas de recursos financieros dentro de la estructura y las actividades del Mecanismo de Protección.

Implementar servicios e intervenciones de contención psicológica y fatiga emocional para personal del Mecanismo de Protección. Garantizar la salud psicológica y emocional del personal que labora en la institución es fundamental para que puedan brindar mejor atención a las personas que solicitan su incorporación al mismo. Esto influirá directamente en el tipo y nivel de atención, así como en la efectividad y eficiencia de los servicios brindados, al igual que en el desempeño profesional.

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE)

Efectividad

Desarrollo de un sistema de monitoreo para indicadores de resultados. Si bien la FEADLE ha transitado por un proceso de fortalecimiento institucional durante el año 2018, el cual ha ofrecido mejores resultados en su desempeño, es necesario desarrollar un sistema de esas características para el seguimiento de indicadores clave. Por ejemplo, esta Fiscalía mejoró un 205.3% su capacidad para llevar a cabo ejercicios de acción penal de 2017 a 2018. Asimismo, en 2018 logró obtener seis sentencias condenatorias, frente a solamente cuatro en los cinco años previos. A pesar de la mejoría evidente en estos resultados, no es posible identificar cuáles fueron las variables que incidieron en ello.

Desarrollar indicadores de impacto sobre las acciones implementadas por la FEADLE. Este tipo de indicadores son útiles para identificar el impacto que genera el incremento en los ejercicios de acción penal y en las sentencias condenatorias. En un contexto donde la percepción sobre la capacidad de la Fiscalía para investigar e impartir justicia es muy mala, este tipo de indicadores ofrecen información sobre cambios en el contexto de impunidad.

Continuidad en el uso de la herramienta de autoevaluación sobre el desempeño institucional. De acuerdo con información de la FEADLE, enviada vía transparencia, esta herramienta se conforma por ocho dimensiones que permiten medir 1) Planeación y liderazgo; 2) Procuración de justicia e investigación; 3) Atención y respuesta a víctimas; 4) Procesos; 5) Perspectiva de género y enfoque diferenciado; 6) Monitoreo y evaluación; 7) Recursos, y 8) Resultados. Ha sido adoptada entre 2018 y 2019 en un periodo de 10 meses, en el cual mostró una mejoría de 15%. Esta herramienta ofrece una

batería amplia de indicadores y variables que orientan el fortalecimiento de la institución de forma estructurada.

Eficiencia

Incrementar la eficiencia en la judicialización de casos relacionados con delitos contra la libertad de expresión. La confianza en la FEADLE es baja, tal como lo ha demostrado la Encuesta elaborada por CASEDE, en donde solamente dos de cada 10 personas que sufren agresiones denuncian ante la autoridad judicial y cuatro de cada 10 desconfían en la misma. Las razones de estas cifras radican, en gran medida, en la poca capacidad para reducir la impunidad que ha exhibido la FEADLE desde su creación. A pesar de los procesos de fortalecimiento interno y de los mejores resultados en el último año en términos de vinculaciones a proceso y sentencias, es necesario mejorar la eficiencia en la judicialización de casos. De acuerdo con información de la Fiscalía, en 2017 y 2018 recibieron 221 denuncias por delitos contra la libertad de expresión y, en el mismo periodo, obtuvieron 60 órdenes de aprehensión, 55 ejercicios de acción penal y siete sentencias.

Elaborar una Estrategia o Plan de acción propio de la FEADLE. Es deseable que se incluyan objetivos, indicadores, metas y parámetros de desempeño por área de la Fiscalía. Los indicadores deberán diseñarse para monitorear el desempeño de cada área, así como para identificar los cambios necesarios en las tareas y actividades para mejorar su desempeño. Asimismo, se debe incluir el análisis de contexto, así como de fenómenos criminales que generan factores de riesgo sobre el ejercicio de la libertad de expresión.

Desarrollar esquemas de coordinación con instancias federales y estatales para mejorar la eficiencia en las diferentes acciones judiciales. Es fundamental avanzar en la formalización de convenios de coordinación institucional, así como en monitorear y evaluar los resultados derivados de los mismos. Particularmente importantes son aquellos convenios con instituciones policíacas, de justicia, de investigación e inteligencia criminal.

Relevancia

Generar protocolos de atención a víctimas de delitos contra la libertad de expresión. Uno debe estar dirigido para la atención a la víctima y otro para la atención a sus familiares, que integren la perspectiva de género y el enfoque interseccional. Para garantizar la adecuada implementación de estos protocolos, deben desarrollarse lineamientos para el personal de la Fiscalía orientados a la aplicación de estos protocolos.

Institucionalizar la relación con organizaciones de la sociedad civil. Si bien la FEADLE ya mantiene cierto nivel de interlocución con algunas organizaciones civiles, es necesario institucionalizar esa relación para darle mayor solidez y continuidad, y que no dependa de la voluntad política o interés de quien se encuentre en el cargo. Es importante que se establezcan lineamientos claros de la relación en aras de construir confianza y colaboración. Es deseable que también se generen criterios para compartir información con las organizaciones civiles sin que ello implique contravención alguna con la confidencialidad de la investigación judicial en marcha.

Sustentabilidad

Construir una base de estabilidad de recursos económicos y humanos para la FEADLE. El fortalecimiento institucional de la Fiscalía tiene que basarse en la garantía por parte de la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación y la Cámara de Diputados, de destinar los recursos financieros necesarios y suficientes para que la Fiscalía cumpla con sus facultades. Asimismo, se debe garantizar la disponibilidad de recursos humanos que cuenten con capacitación y formación para desempeñar sus funciones.

Implementar servicios e intervenciones de contención psicológica y fatiga emocional para personal de la Fiscalía. Garantizar la salud psicológica y emocional del personal de la Fiscalía es fundamental para que puedan desempeñar sus funciones. Las investigaciones judiciales de delitos contra la libertad de expresión en campo conlleva diferentes riesgos para los cuales el personal de la Fiscalía debe estar preparado, también en términos psicológicos y emocionales.

Referencias bibliográficas

Artículo 19 (2011), *Violencia en México y derecho a la información. Análisis de las cifras*, México, Artículo 19.

Artículo 19 (2018), *Democracia simulada. Nada que aplaudir*, México, Artículo 19.

Artículo 19 (2019a), "En los primeros cien días de gobierno se ha intensificado la intolerancia a la crítica y al discurso disidente", en *Artículo 19*, 12 de marzo, URL: https://articulo19.org/en-los-primeros-cien-dias-de-gobierno-se-ha-intensificado-la-intolerancia-a-la-critica-y-el-discurso-disidente/?fbclid=IwAR1W5RXjRCm4Pd9w6QD3vg3d_Xx5kpK1asGSW_Am-rda58pWacHQ7E_qa8U

Artículo 19 (2019b), "Periodistas asesinados en México, en relación con su labor informativa", en *Artículo XXI website*, consultado el 30 de agosto de 2019, URL: https://articulo19.org/periodistasasesinados/

Ayala, Nicolás (2019), "Claves que explican la baja en homicidios a periodistas en el mundo pero no en México", en *Sputnik Mundo*, 10 de mayo, URL: https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201905101087188655-claves-que-explican-la-baja-en-homicidios-a-periodistas-en-el-mundo-pero-no-en-mexico/

Bartman, Jos (2018), "Murder in Mexico: are journalists victims of general violence or targeted political violence?", en *Democratization*, 25:7, 1093-1113.

Becerra, Lorena (2018), "Encuesta / Despierta AMLO altas expectativas", en *Reforma*, 25 de julio.

CENCOS y Artículo 19 (2007), *Señalamientos sobre el Incumplimiento de las Obligaciones del Estado Mexicano en Materia de Libertad de Expresión*, México, CENCOS-Artículo 19.

CENCOS y Artículo 19 (2010), *Informe 2009. Entre la violencia y la indiferencia: Informe de agresiones contra la libertad de expresión en México*, México, CENCOS-Artículo 19.

Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica (2018), *Justicia Ausente. Diagnóstico. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión*, México, CIC-PC.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2017a), "Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México, 27 de noviembre – 4 de diciembre 2017", México, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 4 de diciembre.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2017b), *Zonas silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*, México,

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (2016a), "Recomendación general no. 24. Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México", México, CNDH, 8 de febrero.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (2016b), "Recomendación general no. 25. Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos", México, CNDH, 8 de febrero.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (2018), *Informe anual de actividades de la CNDH 2018*, México, CNDH.

FEADLE (2018), *Informe estadístico*, México, PGR.

FEINSTEIN, ANTHONY, "Mexican Journalists: An Investigation of Their Emotional Health", en *Journal of Traumatic Stress*, agosto de 2012, pp. 480–483.

HANSEN, THOMAS BLOM y Finn Stepputat (2005), "Introduction", en Hansen, Thomas Blom and Stepputat, Finn (eds.), *Sovereign Bodies. Citizens, Migrants and States in the Postcolonial World*, New Jersey, Princeton University Press.

INEGI (2019), *Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, México, INEGI.

LANZA, EDISON (2017), *Zonas silenciadas*: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión", México, CIDH-Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

LSE (2014), *Ending the Drug Wars*, London, OSF-LSE Ideas.

MALDONADO ARANDA, SALVADOR (2014), "'You don't see any violence here but it leads to very ugly things': forced solidarity and silent violence in Michoacán, Mexico", en *Dialectical Anthropology*, 38, pp. 153–171.

Organización de Estados Americanos (2011), *Informe especial sobre la libertad de expresión en México 2010*, México, 7 de marzo.

Notimex (2019), "México vive la peor crisis de seguridad desde la Revolución: Durazo", en *Excélsior*, 26 de mayo, URL: https://www.excelsior.com.mx/nacional/mexico-vive-la-peor-crisis-de-seguridad-desde-la-revolucion-durazo/1315431

Propuesta Cívica (2019), *Frente al riesgo y al caos. Análisis del marco normativo de protección para personas defensoras y periodistas en México*, México, Propuesta Cívica.

Redacción Aristegui Noticias (2019), "Pierde Moreira demanda contra Aguayo", en *Aristegui Noticias*, 31 de marzo, URL: https://aristeguinoticias.com/3103/mexico/pierde-moreira-demanda-contra-aguayo/

Sánchez, Monserrat (2019), "Encinas admite que Mecanismo de protección a periodistas falla", en *Reporte Índigo*, 25 de marzo, URL: https://www.reporteindigo.com/reporte/encinas-admite-que-mecanismo-de-proteccion-a-periodistas-falla/

Simon, Joel (2008), "El debate comienza en México", *Committee to Protect Journalists*. 8 de diciembre, URL: https://cpj.org/es/2008/12/el-debate-comienza-en-mexico.php

Staff *El Universal* (2019), "Los muertos silenciados. Los espacios oscuros que deja la violencia en México", en *El Universal*, URL: https://zonas-de-silencio.eluniversal.com.mx/

The New York Times (editorial) (2016), "En México se usan las demandas para callar a los periodistas", en *The New York Times*, 12 de septiembre, URL: https://www.nytimes.com/es/2016/09/12/en-mexico-se-usan-las-demandas-para-callar-a-los-periodistas/

Vargas, Monserrat (2019), "Anuncia Gobierno rediseño de mecanismo de protección a periodistas", en *Publimetro México*, 25 de marzo, URL: https://www.publimetro.com.mx/mx/nacional/2019/03/25/anuncia-gobierno-rediseno-mecanismo-proteccion-periodistas.html

WOLA (2019), *Cambiando el curso de la impunidad. Protección y acceso a la justicia para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México*, Washington, WOLA-PBI.


LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Sección 2. Diferentes miradas para el análisis de la libertad de expresión en México


Libertad de expresión

El Estado de Derecho y la Libertad de Expresión en México

Mario Rodríguez Vigueras[18]

Además de ser un derecho plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la libertad de expresión es necesaria para el fortalecimiento del Estado de Derecho. Sin una ciudadanía que pueda expresar sus opiniones libremente y sin profesionales de los medios de comunicación que puedan informar sin presiones del poder, difícilmente será posible una sociedad en paz, con justicia y en la que se respeten los derechos humanos.

El Estado de Derecho es "un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia." (Organización de las Naciones Unidas, 2004, p.5). Este principio influye en aspectos esenciales de la vida cotidiana y ayuda a las sociedades a organizarse colectivamente. Según los resultados del Índice de Estado de Derecho en México 2018 del World Justice Project (WJP), la corrupción, la seguridad y la impunidad son áreas que requieren atención urgente. La libertad de expresión es afectada de manera negativa por estos problemas y también es un instrumento fundamental para combatirlos.

El índice presenta puntajes para 42 indicadores de desempeño, agrupados en ocho factores, los cuales fueron calculados a partir de los resultados de una encuesta a 25,600 personas, por un lado, y a más de 1,500 expertas y expertos en todo el país, por el otro; así como de datos fiables de terceras fuentes. Los ocho factores representan manifestaciones clave del Estado de Derecho: 1) Límites al poder gubernamental, 2) Ausencia de corrupción, 3) Gobierno abierto, 4) Derechos fundamentales, 5) Orden y seguridad, 6) Cumplimiento regulatorio, 7) Justicia civil y 8) Justicia penal. Las puntuaciones están en una escala de 0 a 1, donde 1 representa mayor adhesión a estas dimensiones del Estado de Derecho.

El Factor 4, derechos fundamentales, está compuesto por ocho indicadores o sub-factores. De estos, el sub-factor 4.4 mide si el derecho a la libertad de opinión y expresión se garantiza efectivamente. Así es, mide si las personas que ejercen el periodismo, organizaciones de la sociedad

[18] Investigador, World Justice Project.

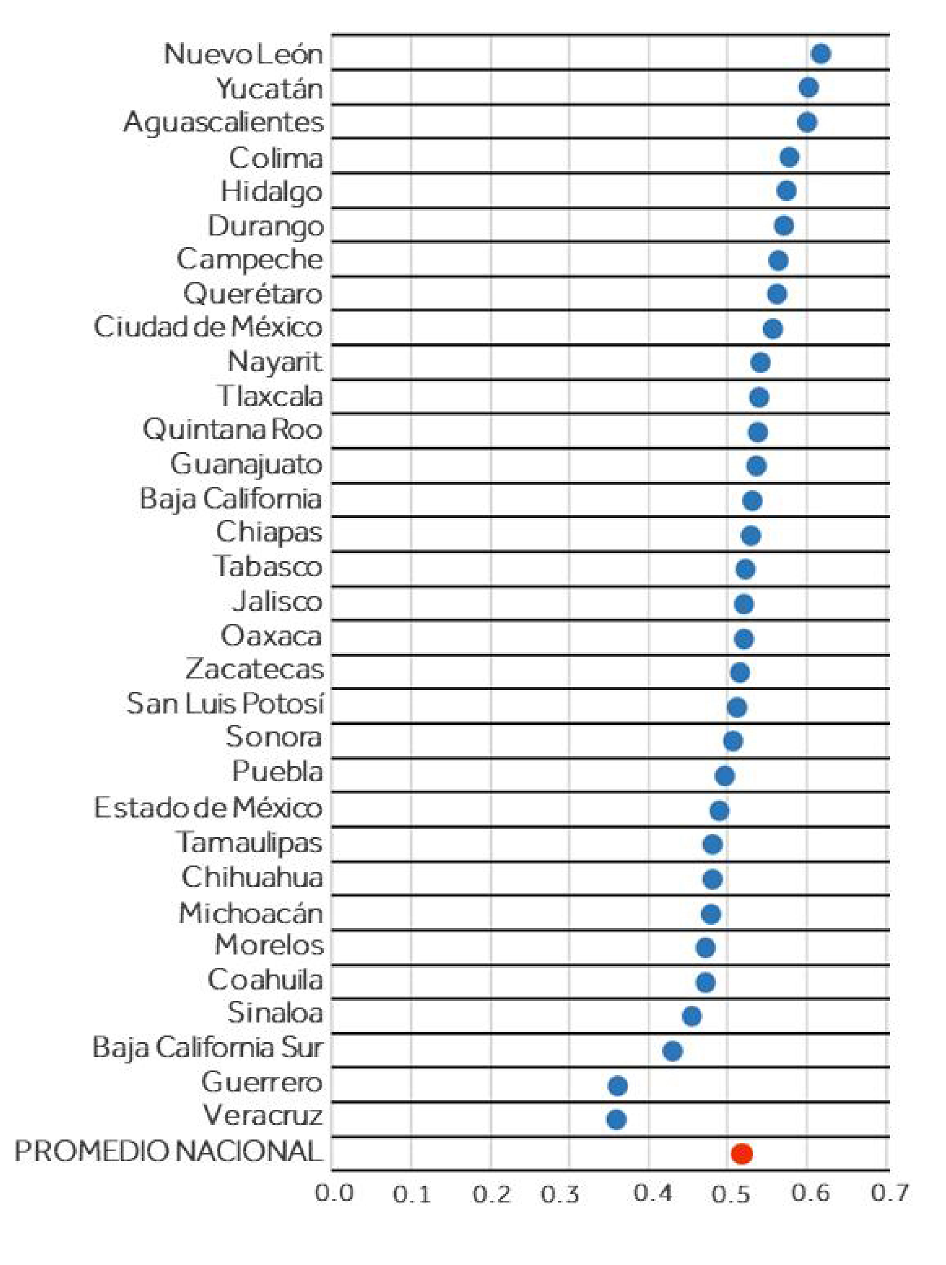
civil, quienes integran a partidos políticos, activistas e individuos pueden reportar y comentar libremente acerca de las políticas gubernamentales sin temor a represalias. Este sub-factor también toma en cuenta si las personas pueden manifestarse libremente y protestar pacíficamente en contra del gobierno, o presentar peticiones al gobierno.

Como muestra la figura 1, las entidades mejor evaluadas son Nuevo León (0.62), Yucatán (0.60) y Aguascalientes (0.53). Por otro lado, las entidades con las evaluaciones más bajas son Veracruz (0.36), Guerrero (0.36) y Baja California Sur (0.43), ya que la población general y personas expertas consideran que quienes ejercen el periodismo no pueden publicar investigaciones sobre el crimen organizado, debido a su temor por posibles represalias. Este miedo no es injustificado dado que, según datos de la organización Artículo 19, en Guerrero y Veracruz se ha concentrado la mayor parte de asesinatos a periodistas en el país. Asimismo, en Baja California Sur ocurrió el homicidio de Maximino Rodríguez Palacios en 2017, lo que muestra un deterioro de la libertad de expresión en ese estado, puesto que no se había registrado ningún caso en la entidad desde que se empezó a documentar en el año 2000 (Artículo 19, s.f.).

Estos resultados muestran los retos persistentes en materia de libertad de expresión en los estados del país con mayor inseguridad. Las fuerzas de seguridad desempeñan un papel vital en la protección y garantía de un entorno favorable para la libertad de expresión. Sin un nivel mínimo de orden público, la ciudadanía y periodistas no pueden disfrutar plenamente de su derecho a la libre expresión. Por tanto, las fuerzas de seguridad deben proteger a las personas que ejercen el periodismo contra los ataques de quienes buscan evitar que hagan su trabajo. También, deben garantizar que puedan acceder a áreas e información sobre delitos y otros asuntos de interés público (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2018, p.1).

El vínculo entre la libertad de expresión y la inseguridad se refleja en la relación del sub-factor 4.4 del Factor 5, Orden y seguridad, el cual mide si el Estado es efectivo en garantizar la seguridad de las personas y sus propiedades, e incluye indicadores como la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes, la incidencia de delitos que afectan de manera directa a las personas y a los hogares, así como la percepción de seguridad de las personas en su estado. Como muestra la figura 2, los estados con mayor inseguridad tienen mayores dificultades para garantizar la libertad de expresión.

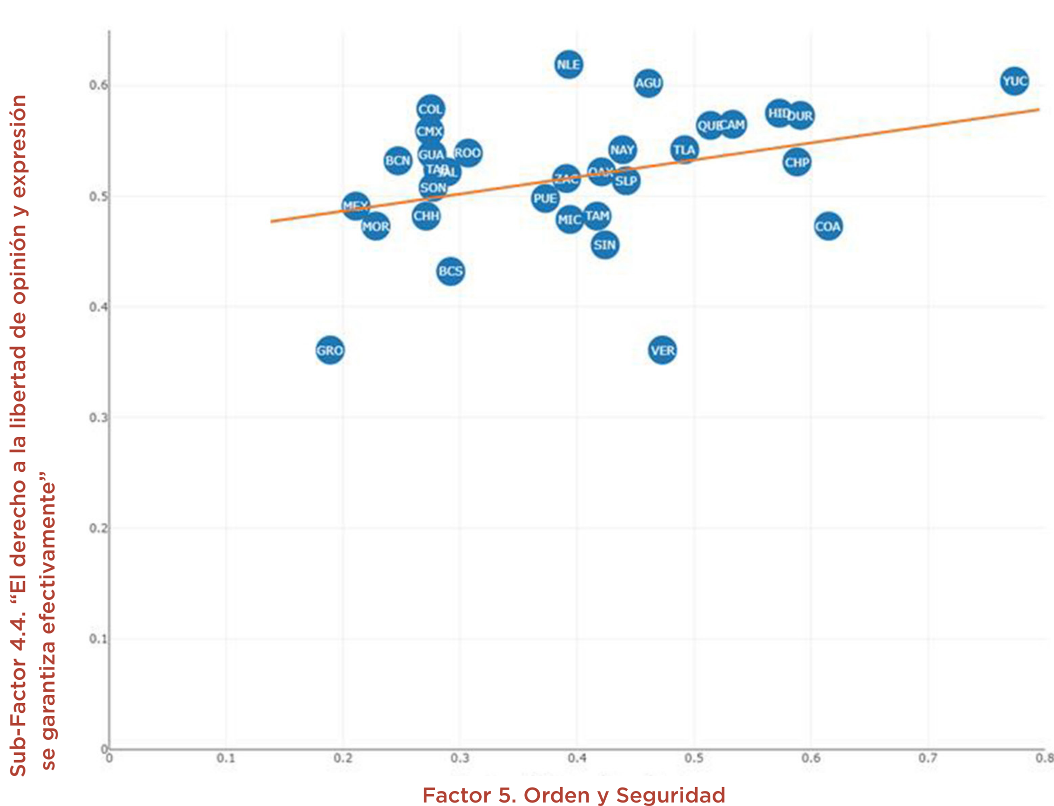
Figura 1.
Libertad de expresión
Puntaje del sub-Factor 4.4.
"El derecho a la libertad de opinión y expresión se garantiza efectivamente" por estado



Fuente: Índice de Estado de Derecho en México, 2018 del WJP.
Nota: Las puntuaciones están en una escala de 0 a 1, donde 1 representa mayor garantía del derecho a la libertad de expresión.



Figura 2.
Seguridad y libertad de expresión



Fuente: Índice de Estado de Derecho en México, 2018 del WJP.
Nota: Las puntuaciones están en una escala de 0 a 1, donde 1 representa mayor adhesión a estas dimensiones del Estado de Derecho.



La labor de los medios también ayuda a combatir otros obstáculos para el fortalecimiento del Estado de Derecho, como la corrupción y la impunidad. La prensa realiza un trabajo muy importante al denunciar casos de sobornos a personas que trabajan en gobierno, desvío de recursos públicos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y nepotismo. Igualmente, su trabajo es vital para evitar la impunidad, al poner en evidencia las deficiencias de nuestros sistemas de justicia.

Las publicaciones de los medios de comunicación, especialmente las de periodismo de investigación, o incluso de organizaciones de la sociedad civil (OSC), son de las fuentes más importantes para informar a la ciudadanía sobre casos de corrupción. Estos reportes son esenciales para las

autoridades encargadas de investigar estos casos, para las empresas que deciden realizar investigaciones internas y para las agencias encargadas de combatir el lavado de dinero (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2018, p.4).[19]

El trabajo de los medios de comunicación para combatir la corrupción se ve reflejado en los resultados del Factor 2 del Índice de Estado de Derecho, Ausencia de Corrupción, y su relación con los del Sub-Factor 4.4. La figura 3 muestra que los estados del país que tienen puntajes más altos en garantía de la libertad de expresión también tienen mejores evaluaciones con respecto al control de la corrupción.

Figura 3.
Libertad de expresión y Ausencia de corrupción

Factor 2. Ausencia de Corrupción

Sub-Factor 4.4. El derecho a la libertad de opinión y expresión se garantiza efectivamente

Fuente: Índice de Estado de Derecho en México, 2018 del WJP.
Nota: Las puntuaciones están en una escala de 0 a 1, donde 1 representa mayor adhesión a estas dimensiones del Estado de Derecho.



[19] https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/The-role-of-media-and-investigative-journalism-in-combating-corruption.pdf

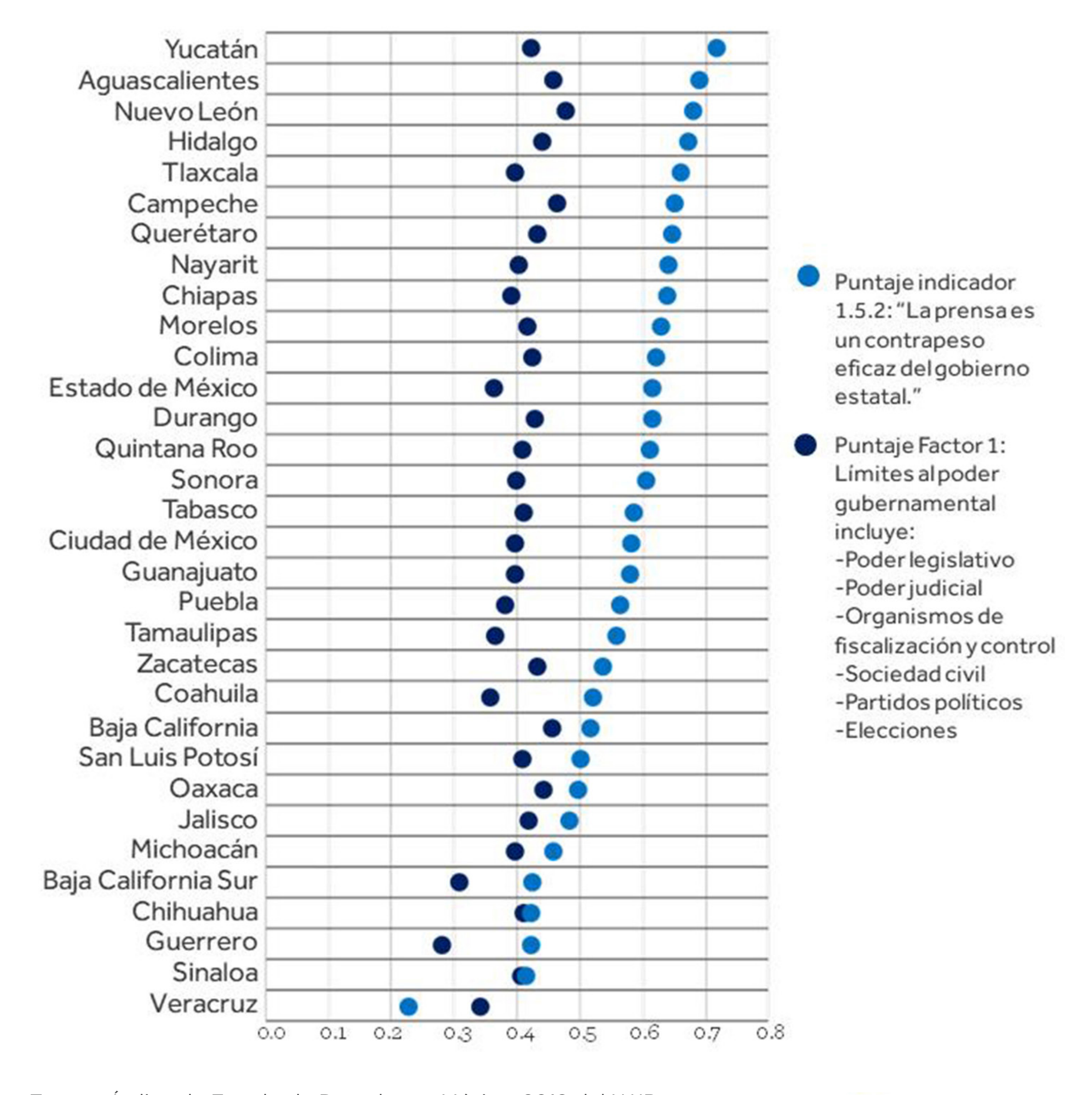
También, las personas que ejercen el periodismo desempeñan un papel elemental para fomentar la rendición de cuentas de quienes nos representan y con ello, fortalecer el Estado de Derecho.

Los países que tienen un Estado de Derecho fuerte también promueven la libertad de expresión. Por ejemplo, los cinco países con mejores puntuaciones de los 126 incluidos en el Índice de Estado de Derecho 2019 global del WJP (Dinamarca, Noruega, Finlandia, Suecia y Países Bajos), también ocuparon cinco de las primeras seis posiciones en las últimas ediciones de los reportes sobre libertad de prensa de Reporteros Sin Fronteras (RSF, 2019) y Freedom House. (Freedom House, 2017)

De igual forma, el Estado de Derecho se debilita con el ataque de los gobiernos a los medios de comunicación. Las mismas organizaciones internacionales han documentado un deterioro en la libertad de prensa en el mundo durante la última década, específicamente, en países como Hungría, Serbia, Austria, Israel, India y Estados Unidos (Freedom House, 2019 y RSF 2019). También, en los resultados del Índice de Estado de Derecho global se muestra un preocupante retroceso en los contrapesos que limitan al poder gubernamental, lo que sugiere un aumento en el autoritarismo mundial (World Justice Project, 2019, p. 18). Frenar esta tendencia requiere que los gobiernos reafirmen su compromiso con una prensa libre e independiente.

Asimismo, los medios de comunicación son un elemento primordial de la democracia en México, ya que limitan las acciones de quienes gobiernan y las orientan para que cumplan las necesidades de la ciudadanía, además de prevenir el abuso de poder. El Factor 1, Límites al poder gubernamental, del Índice de Estado de Derecho en México 2018, también muestra que la prensa y la sociedad civil son contrapesos esenciales para limitar al poder en México, ya que son mucho mejor evaluados por la ciudadanía y las personas expertas que los contrapesos institucionales como el Congreso, el Poder Judicial y los organismos de fiscalización y control. Esto se ve reflejado en la figura 4.

Figura 4.
La prensa como contrapeso eficaz
Puntaje del Factor 1. Límites al Poder Gubernamental, y puntaje del indicador de la prensa como contrapeso eficaz, por estado



Fuente: Índice de Estado de Derecho en México, 2018 del WJP.
Nota: Las puntuaciones están en una escala de 0 a 1, donde 1 representa mayor adhesión a estas dimensiones del Estado de Derecho.



Conclusiones

El fortalecimiento del Estado de Derecho en México requiere la adopción de políticas que aseguren la libertad de expresión. Una organización efectiva de la sociedad y el gobierno requiere que la ciudadanía, las y los periodistas puedan expresar sus opiniones y compartir sus puntos de vista sobre las acciones del gobierno de diferentes maneras, ya sea con publicaciones en medios de comunicación o ejerciendo su derecho a la protesta pacífica, por ejemplo.

Los retos en materia de libertad de expresión son más evidentes en los estados del país con mayor inseguridad, lo que implica que los gobiernos deben fortalecer sus mecanismos de protección para periodistas y sus informantes. Asimismo, los gobiernos deben establecer marcos legales que protejan la libertad, la pluralidad y la independencia de la prensa, además de leyes que aseguren el acceso a información gubernamental de parte de periodistas. Sin estas políticas, los casos de violencia, corrupción e impunidad en México seguirán siendo un asunto cotidiano para las y los mexicanos.

Bibliografía

Artículo 19 (s.f.), *Periodistas asesinados en México, en relación con su labor informativa*, disponible en: https://articulo19.org/periodistasasesinados/

Freedom House (2017), *Freedom of the Press 2017*, disponible en:https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP_2017_booklet_FINAL_April28.pdf

Freedom House (2019), *Freedom and the Media 2019: A Downward Spiral*, disponible en: https://freedomhouse.org/report/freedom-media/freedom-media-2019

Organización de las Naciones Unidas (2004), *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, S/2004/616 (23 de agosto de 2004) disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/ 616&Lang=S

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2018), *Freedom of Expression and Public Order Fostering the Relationship Between Security Forces and Journalists*, disponible en: https://en.unesco.org/sites/default/files/freedomofexpressionandpublicorder_english-digital.pdf

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2018), *The role of the media and investigative journalism in combating corruption*, disponible en: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/The-role-of-media-and-investigative-journalism-in-combating-corruption.pdf

World Justice Project (2018), *Índice de Estado de Derecho en México 2018*, disponible en: https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/rule-law-mexico

World Justice Project (2019), *Rule of Law Index 2019 Insights*, disponible en: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Insights-2019-Single%20Page%20View.pdf


Libertad de expresión

Prensa y poder: pasado, presente, o cuando no es lo mismo, pero es igual

Jacinto Rodríguez Munguía[20]

En la lengua, se libró una batalla paralela
a la de las trincheras y los campos.
El lenguaje no fue inocente frente a la barbarie,
también él participó, abiertamente en
la lucha contra la libertad del individuo;
también él fue configurando al "enemigo",
le dio cuerpo y forma para poder así deshacerse de él.

Victor Klemperer, *La lengua del Tercer Reich*.

La libertad de expresión (y de pensamiento) es, sin duda, una de las ventanas desde donde se puede percibir el estado de salud de la democracia de un país. Una de las variables elementales de la libertad de expresión es la relación que se da entre los medios de comunicación (prensa-periodistas) y los poderes, sean estos legales (políticos) o ilegales (fácticos).

A partir de esto, sostengo como tesis principal de este texto que la llegada al máximo poder político en México de un presidente no surgido del grupo en el poder por décadas (Partido Revolucionario Institucional, PRI), no ha representado un avance en el ejercicio de la libertad de expresión. Tampoco se ha modificado en esencia la relación con la prensa.

Por tanto, las "nuevas" circunstancias políticas nos obligan a analizar otra vez muchas de las variables con que se medía la libertad de expresión en los pasados gobiernos, como ¿qué pasó con los mecanismos (como la publicidad oficial) de control que usaba el Estado para presionar e influir en los contenidos de los medios (prensa)? ¿Cuál es el compromiso del gobierno actual frente a la libertad de expresión? ¿Cuál es la concepción que, de manera explícita e implícita, tiene el gobierno encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador sobre el papel del periodismo frente al poder?

El *mea culpa* de nuestro incómodo pasado

Siguiendo la definición más amplia de esta locución latina, estoy convencido de que no debemos analizar nuestra relación con los otros poderes sociales, sin dejar de reconocer los errores que como periodistas hemos

[20] Periodista e investigador, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

cometido y asumirlos de cara a la sociedad. Pero ese nuestro acto de *mea culpa*, ni se cruza ni tiene que ser pretexto para que los poderes (legales y no legales) ataquen el trabajo periodístico y la libertad de expresión, como ha ocurrido en los últimos años. Revisar el papel del nuevo gobierno frente a los medios, a los periodistas, y al final, frente a la libertad de expresión, nos invita a seguir reflexionando como grupo social y, en lo individual, como periodistas, cuál fue nuestro papel en el pasado.

Asumir sin soberbias ni revictimizaciones que, durante décadas, el tema de la libertad de expresión no fue un asunto central del debate entre los medios y periodistas, mucho menos con y de frente a la sociedad. Que, con la presión, no por la obtención de licencias para radio y televisión o los recursos vía la publicidad oficial, la mayoría del gremio puso en primer lugar la relación con el poder político en turno. Había una suerte de “normalidad” en esa relación que casi nadie cuestionaba, al menos nosotros no (medios y periodistas).

La violenta aparición de otra forma de poder, el llamado crimen organizado, y los efectos directos en nuestra labor, puso una alerta sobre los riesgos que esto implicaba para la existencia de los periodistas. Al mismo tiempo, emergían varias realidades: a la mayoría de los empresarios de medios de comunicación no parecía interesarles la seguridad de quienes salían a reportear. Y no sólo eso, al poder político tampoco le preocupaba la vida de los periodistas. Menos aún, el riesgo que esto implicaba para la libertad de expresión. Hubo, por un tiempo, la sensación de orfandad total en el gremio con un costo humano directo: más de cien periodistas que en los últimos 15 años perdieron la vida por ejercer la libertad de expresión.

Analizar la relación de la prensa y el poder sin el contexto histórico nos lleva a lecturas limitadas y fallidas. Creer que siempre se había tenido una prensa crítica como se ha llegado a experimentar, al menos, de manera fragmentada recientemente, es querer esconder parte de nuestro incómodo pasado. Superar eso implica, nos guste o no, enfrentar y procesar ese pasado y asumir que por mucho tiempo la relación con el poder político (los gobernantes de todos niveles) no fue distante. Por el contrario, salvo excepciones, fue muy estrecha, más de lo debido.

El ejercicio periodístico pasó, en los años recientes, por un periodo de transición entre un pasado que no se termina de ir y un presente que no se acaba de entender. Entre una relación de largo tiempo con el poder político que generó costumbres e inercias y el no saber cómo conectarse con una sociedad que aún no puede ver en los medios a interlocutores confiables. El

fantasma de "prensa vendida" (esa espantosa etiqueta, un clavo en la piel de la credibilidad) aún permanece en nuestra identidad. Más allá de la calidad del debate que hoy se tiene sobre ese vínculo, podríamos anotar como un importante avance que el tema se haya vuelto visible. Que se hable de eso a pesar de no vislumbrar una ruta por la cual avanzar como gremio.

El uso político de la prensa y los periodistas

Hace unos años me encontré con una selva de documentos en el Archivo General de la Nación (AGN), archivos en cientos de cajas de la Secretaría de Gobernación. La información contenida, tal como me lo narraron algunos testigos, estaba condenada a la destrucción. Sin embargo, el odio y la venganza impidieron que así ocurriera. Siempre las pasiones humanas terminan dando giros distintos a las historias. Y esta vez no fue la excepción.

¿Cuál era la intención de que esa información se mantuviera? En mi experiencia de estos años y estudiando ese tipo de documentos, una de esas intenciones era el cobro de favores. La información de los archivos se volvía una moneda de negociación para el futuro.

En el libro *La Otra Guerra Secreta (los archivos prohibidos de la prensa y el poder)* (Debate-2010) hay abundante información sobre medios, desde las más insignificantes, pasando por la vida personal e íntima de periodistas, hasta los informes administrativos de cada empresa a detalle.

La información de y sobre comunicadores era un mecanismo de control ideal para el sistema político priista: "La dictadura perfecta", diría el nobel de literatura Mario Vargas Llosa; "Una tiranía invisible", escribiría por ahí de los años 60 el filósofo Emilio Uranga sobre el papel de los medios de comunicación en la construcción de una tiranía con apariencia democrática.

> Para acentuar la necesidad de que el PRI disponga de un instrumento organizado técnicamente que desarrolle en su favor una propaganda institucional y no incidental, se consigna esta idea: por la acción de la propaganda política podemos concebir un mundo dominado por una tiranía invisible que adopta la forma de un gobierno democrático.

De esta intencionalidad de parte del poder político, ningún medio se salvaba. En la construcción de esa tiranía invisible, los medios y periodistas hemos tenido un papel principal. Si bien es cierto que el poder político ha puesto en marcha, todo el tiempo, todos sus mecanismos de control económico y de seducción ideológica, una parte de este gremio tuvo poca

"resistencia" a esos métodos. En ese sentido, hay un grado importante de corresponsabilidad de la que poco hablamos.

La eterna división entre periodistas

Una característica de los periodistas mexicanos ha sido una división gremial, la cual se origina por infinidad de factores. Uno de ellos: los inmensos egos. A un gremio dividido lo vino a sorprender una violencia que fue germinando por décadas: primero desde el poder político, y en los recientes años, de parte del crimen organizado. De las formas sutiles se pasó a una más visible y explícita.

Irónicamente, esta violencia sería el detonante para una reacción favorable de alianzas de facto entre periodistas que buscaban defender lo más elemental: la vida. Casi un acto instintivo de sobrevivencia de cualquier manada. Al tiempo que se iban tejiendo varias redes de periodistas, casi con el único objetivo de defender la vida, nacía también una amplia cantidad de organizaciones de la sociedad civil que se encargaron de visibilizar aún más la gravedad de la crisis de la libertad de expresión. Ni siquiera la época de mayor violencia, como los años 60 y 70, había generado tal alianza entre periodistas y medios.

Pero la unidad y las alianzas de grupos sociales representan un problema para cualquier forma de poder, en particular el político. La organización espontánea de la sociedad atenta contra su control. La de periodistas, más. Así que de la noche a la mañana esas alianzas se comenzaron a diluir hasta volverse en la actualidad un estado de división y distanciamiento similar o mayor al que se vivía con los gobiernos pasados.

Hoy, las raíces de un compromiso ideológico con el poder de parte de un sector importante de periodistas van desarmando lo poco que se había logrado unificar. Unos, ven al actual presidente como un enemigo a vencer; otros, como a quien se debe defender.

Es explicable por qué los periodistas nunca hemos entendido que nuestro papel es hacer contrapeso, sea cual sea el modelo político en el poder. Por eso, ahora es más frecuente ver a los que antes cuestionaban, justificando las acciones del presidente o incluso peor, ocupando cargos gubernamentales. No está en la costumbre ni en el ADN como grupo social, que el periodista deba guardar distancia con toda forma de poder político, no sólo con alguna de sus expresiones. Al final, la máxima de Julio César, emperador romano, se hace vigente: *et vincere nemo dividat*, "divide y vencerás".

El presidente que sueña con ser periodista, director, editor y…

Y un día llegó al máximo poder político de México Andrés Manuel López Obrador, un hombre hipersensible a la crítica mediática, lo que le ha llevado a establecer desde hace años el trabajo de medios y periodistas en dos planos: con él o contra él. Y en ese juego hemos quedado atrapados todos, una vez más.

Como un cuerpo al que le ha sido amputada alguna de sus partes, pero la sigue percibiendo y sintiendo como suya, así un grupo amplio de medios y periodistas antes en alianza con el poder de los gobiernos priistas, pasaron a ser la parte crítica del "nuevo" gobierno y, a su vez, los críticos del PRI cambiaron para apoyar al nuevo presidente. Resultó que muchos de los que cuestionaban la relación Prensa-PRI, ahora están en alianza o cercanos con aquél.

*

El actual presidente de México llegó al máximo poder político con una suma de votos como ningún otro: más de 30 millones. Por si hiciera falta, casi sin ningún contrapeso de los otros poderes. Ese respaldo social se ha traducido en un poder casi absoluto.

Sin embargo, muchos de esos votos, guste o no, tienen su origen precisamente en el hartazgo de la sociedad hacia el PRI y sus tantos escándalos de corrupción. La visibilidad de eso fue gracias a investigaciones periodísticas, como 'La Casa Blanca' del expresidente Enrique Peña Nieto; los saqueos de gobernadores priistas como Javier Duarte… En pocas palabras, el triunfo del actual presidente fue gracias también a la visibilidad de los excesos del poder a través de esos trabajos de investigación periodística.

Pero una vez alcanzado el poder, el presidente olvidó el papel que tuvieron esas investigaciones como buen ejemplo de contrapeso del poder, en ese momento priista. El presidente ha convertido en una peligrosa costumbre la confrontación con ciertos medios y periodistas, lo cual ahora le incomoda.

Así que un día sí y el siguiente también, el presidente amanece en varios papeles propios de la función periodística: dirección, edición, redacción, jefatura de información o periodista. Desde sus horizontes políticos y morales establece en sus conferencias matutinas (un estilo muy personal de informe diario de gobierno), lo que a su saber es correcto o incorrecto del quehacer de la prensa.

Si los gobiernos del PRI lo hacían de manera indirecta, vía sus mecanismos de control, como la publicidad o concesiones de radio y televisión, y en algún tiempo el control de la dotación de papel para medios impresos, el hoy presidente lo asume directamente.

En un juego de manos que por un lado esconde y niega el poder absoluto de los expresidentes priistas, crea al mismo tiempo su propio presidencialismo, y desde ahí establece líneas editoriales y éticas a los medios y a los periodistas mexicanos. Ahora, no sólo descalifica las investigaciones periodísticas, sino que, en un acto de desmemoria, asegura que si los medios denuncian este tipo de actos es porque pretenden desestabilizar al país. Si bien, como ya dijimos, la prensa muchas veces calló y fue cómplice, otros medios, la mayoría digitales y alternativos, han logrado poner una amplia agenda en materia de corrupción e impunidad.

Desde sus discursos cotidianos, legitima alianzas y configura enemistades. Para él, el mundo periodístico se divide entre los que siente y cree que están con él y los que siente y cree que están contra él.

Uno de los límites de esas expresiones ocurrió cuando la revista *Proceso* (julio, 2019) publicó un trabajo sobre el papel del empresario Ricardo Salinas Pliego (actualmente cercano al presidente) en la compra-venta de la empresa de fertilizantes (Fertinal) por parte de Petróleos Mexicanos (Pemex), compra que habría resultado en un fraude para Pemex.

El presidente, en esa ocasión, no pudo contener su molestia, y en la conferencia matutina del 22 de julio enunció las que han sido, quizá, las palabras que delinean su percepción profunda de lo que es o debe ser el papel de la prensa: “La revista *Proceso*... no se portó bien con nosotros”. Para el presidente, la prensa bien portada es la que no cuestiona cómo ejerce su poder, ni a sus cercanos colaboradores o aliados.

Una semana después, en un extraño juego de poder, la Presidencia de la República publicó en *Proceso* al menos 20 páginas de publicidad oficial. Algo así como la frase, al revés, que en algún momento el expresidente José López Portillo (1976-1982) dijo para justificar el retiro de la publicidad oficial a la misma revista: “No pago para que me peguen”. En esta ocasión, aplicaría el “pago para que te pegue”. Durante años, la revista *Proceso* se negó a publicar publicidad gubernamental del PRI y del PAN durante su paso por la presidencia.

Para el presidente no existe una prensa crítica que ejerce la libertad de expresión por muy incómoda que sea; para el presidente están los que aplauden y lo que cuestionan, los “buenos” y los “malos”, la prensa fifí y (por tanto) la no ‘fifí’, la que legitima sus decisiones.

En ese juego del poder político, ahora con un gobierno que no es el PRI, está una de las bajas sensibles, la de por sí frágil alianza que habían logrado algunos medios y periodistas. La poca unidad, hoy se ha fragmentado. Por razones distintas, pero al igual que con el PRI, volvemos a estar divididos.

Las personas que han muerto ejerciendo el periodismo en el primer año del nuevo gobierno parecieran no tener el nivel de reclamo del gremio. Como si quienes murieron ejerciendo la libertad de prensa durante los gobiernos del PRI tuvieran más valía que quienes han perdido la vida durante esta presidencia: 16 periodistas víctimas de homicidio en lo que va del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, de acuerdo con la asociación civil Propuesta Cívica.[21]

De diciembre de 2018 a julio de este año, la frecuencia de asesinatos no la habíamos visto en al menos los últimos 10 años. Pero hoy el problema es mayor, ¿cuáles podrían ser las medidas de protección a periodistas y a personas defensoras de derechos humanos, cuando es el mismo gobierno que los ataca?

Si el presidente ve como enemiga a la prensa, ¿para qué hacer mecanismos que salvaguarden la libertad de expresión? La impunidad sí es uno de los grandes alicientes para perpetrar crímenes contra periodistas, pero el discurso del presidente también fomenta que la sociedad no valorice a su prensa, pero tampoco da elementos para que sea agredida. Se vislumbra una construcción propagandística desde las palabras del presidente, es decir, la prensa es nociva y no es un contrapeso democrático: es más un mal que un bien social.

Y de parte de la prensa no atacada, se observan síntomas de complicidad. Quienes condenaron esas mismas prácticas de presión, explícitas e implícitas, abiertas o veladas del PRI contra medios y periodistas, hoy son

[21] Nota de Propuesta Cívica, A.C. “Las cifras reportadas fueron recuperadas del monitoreo hemerográfico de los principales medios de comunicación, impresos y electrónicos, nacionales y regionales. Propuesta Cívica, A.C. parte de la presunción de riesgo de quienes ejercen el periodismo en México, por lo que considera que una vez los entes de procuración de justicia agoten las líneas e investigación se puede determinar si los homicidios fueron con motivo o no de su labor periodística”.

más complacientes. Los adjetivos que en otro momento habrían irritado a un grupo importante de medios y periodistas, ahora parecen ser válidos.

Una nueva normalidad se va configurando. No es gratuito que periodistas afines en su camino a la presidencia, hoy aplaudan, justifiquen y hasta ocupen cargos públicos. No habría que dejar de observar de manera crítica el papel que ahora juegan los medios del Estado.

La lengua del presidente

Pocas personas que ejercen liderazgo o asumen la presidencia alcanzan a tener la claridad del poder que tiene la palabra. En la historia de México, son contadas. En los últimos 50 años me atrevería a mencionar a dos: Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y Andrés Manuel López Obrador. El embajador Javier Wimer describió en pocas palabras esa eterna ambición de poder que tenía Echeverría: "Echeverría quería convertir todo acto público en un acto histórico".

El uso casual de ciertas palabras en el lenguaje cotidiano del presidente parece a veces tan inofensivo, pero no lo es. Todas las palabras tienen, de manera consciente o no, una intención y los alcances y efectos dependen del poder de quien las emite.

¿A quiénes se está dirigiendo el presidente cuando habla y ataca el trabajo de algunos medios y periodistas, con palabras aparentemente inofensivas? Por supuesto que no le habla a la clase política, ni a los intelectuales, tampoco a quienes ejercen el periodismo. De acuerdo con experiencias históricas, los líderes políticos se dirigen a sus masas sociales, a esas personas que les sostienen y legitiman.

El actual presidente está reproduciendo el modelo básico de la propaganda: la construcción de los enemigos. Lo ha hecho siempre. La necesidad del contrario para legitimar sus decisiones. Lo hizo durante todos sus intentos de llegar a la presidencia. Criticar a empresarios, políticos, religiosos y también a medios y a periodistas. Todos los que no estén de acuerdo con sus ideas.

Más que cualquier otra forma de expresión, el presidente sabe del poder de la palabra. El impacto, la impronta, el golpe emocional, el contacto con los instintos básicos: las emociones.

Sólo quienes tienen altas cargas (y descargas) emocionales saben del poder que siembran con sus palabras. Semillas para cosechas de largo plazo. Pocos políticos mexicanos como el actual presidente han hecho de la palabra su recurso central y su medio para influir en las masas sociales.

La Biblia, libro en el que se funda toda la filosofía de las iglesias evangélicas y católicas, cada una con sus estilos particulares de interpretación, está tejida con el hilo de la palabra. Es la palabra con la que Jesús transmite su saber y sentir a sus apóstoles. La palabra es la base de los textos que elaboraron sus seguidores y donde nacería *La Biblia* y el evangelio de ésta: el mensaje. Por cierto, como en ningún gobierno antes, las corrientes religiosas particularmente la protestante evangélica, gana espacios de poder terrenal en la actual presidencia.

Una combinación entre informe diario de gobierno y sermón religioso. Entre mensajes políticos, datos administrativos y lecciones de moral, todas las mañanas lo primero que atienden los medios de comunicación y la población es lo que dirá el nuevo presidente.

Las *nuevas* reglas para la publicidad oficial

La publicidad oficial ha sido uno de los mecanismos más efectivos de control directo y sutil del poder político hacia los medios de comunicación y periodistas. Larga es la costumbre.

Con la llegada a la presidencia de un gobierno aparentemente distinto al PRI, se abría la posibilidad de que ese mecanismo llegara a su fin. Pero la decisión que se dio a conocer el 17 de abril de 2019, si bien advertía que se dejaría de dar publicidad a los medios como pago o castigo de parte del poder, en esencia no cambiaba el espíritu de este mecanismo, que sigue siendo controlado por el gobierno en turno.

Se recortaba el presupuesto para fines de publicidad oficial: para 2019 se tienen autorizados 4,711 millones de pesos para publicidad oficial, 3 mil millones de pesos menos que lo ejercido durante el último año del gobierno de Enrique Peña Nieto. Pero aun cuando fuera sólo un peso, sigue siendo bajo los criterios del poder político como se distribuirá cada peso.

Las interrogantes son casi las mismas que en las administraciones priistas: ¿quién se encargará de seleccionar a los medios que reciban esos

recursos? ¿Quién decide y con qué criterios cuál información es publicidad velada o información periodística independiente?

Esta administración ni siquiera se atrevió a tocar a las puertas de la propuesta de campaña que alguna vez hiciera el expresidente Enrique Peña Nieto, y que quizá hubiera modificado de fondo la relación prensa-poder, respecto al mecanismo de control vía la publicidad: la formación de una comisión ciudadana que auditara la contratación de publicidad oficial en medios de comunicación. La expectativa era muy grande..., pero ni la última administración priista ni la actual se desprenderían de una de las herramientas que necesitan para gobernar: los favores de ciertos medios y ciertos periodistas. En esencia: que las cosas cambien para que todo siga igual.

A manera de conclusiones

En la era de la bautizada "4T", las cosas siguen siendo en el fondo, si no las mismas, muy parecidas. Cuando en el gobierno del PRI los medios y periodistas dejaban de ser útiles, se les exhibía y colocaba en la mira del escarnio público. Que las masas se encarguen de la pedriza.

En los archivos mexicanos hay suficientes vestigios de cómo algunos mecanismos como los sobornos a medios y periodistas, no eran solamente herramientas del poder para control a corto plazo y de manera sutil... Esas formas concretas de relación entre prensa y poder tenían una utilidad de largo plazo. ¿Qué pasaba cuando algunos medios y periodistas decidían romper o no aliarse a los designios y controles del poder? Simple: de aliados pasaban a ser enemigos y entonces llegaba la destrucción total.

Esas pruebas que guardaba el poder, tarde o temprano funcionaron para recordarles que había deudas morales que no se pagan nunca. Esa ha sido quizá la mayor de las deudas que no terminamos de pagar en este gremio. Esa relación tan estrecha sigue marcando nuestra historia.

¿Cuál es la diferencia con lo que hace el actual gobierno? Ya no es el PRI, sino un partido llamado Morena. Pero el modelo es el mismo. Si la prensa incomoda (y claro que lo hace, y será siempre para alguien que no entiende que la libertad de expresión no es una definición que determina el poder), entonces hay que condenarla.

Y no me refiero a la destrucción directa, como el mítico caso del periódico *Excélsior* de los años 70, cuando el gobierno de Luis Echeverría influyó en la remoción del entonces director Julio Scherer y de la debacle de ese medio.

No tienen justificación ética quienes han hecho del maravilloso oficio del periodismo un poder político y económico, pero de eso a que el poder político decida qué es lo correcto o no del trabajo periodístico, es otro tema. A ninguno de los anteriores presidentes les agradaba la crítica. La diferencia es que ellos preferían negociar, pagarles, darles becas y viajes. Concesiones de radio y televisión.

Al actual presidente le irrita toda la información que no le elogia. Y como no quiere "negociar", entonces asoman otras formas de control: yo sigo teniendo la información; yo soy el poseedor de la información: "Si no ya saben lo que les pasa...". En otras palabras: no es lo mismo, pero es igual.

Sostengo, por tanto, que a pesar de todo lo que hemos vivido como medios y periodistas, poco o nada hemos aprendido:

1. Que el poder político siempre será el poder, sea cual sea la ideología que diga representar y que en su naturaleza está el control de la libertad de prensa, como una de las variables de la libertad de expresión.
2. Que al igual que en los momentos de conquista, de invasiones, lo que ocurre es una sustitución: una bandera sustituye a otra, una frase a la anterior, un discurso, al otro; pero, en el fondo, lo que sigue palpitando es el poder que siempre querrá más poder traducido en el control sobre la gente y donde los medios y periodistas son una pieza determinante.
3. Que los poderes políticos saben de la importancia de dividir a los medios y a los periodistas para así tener a una parte de éstos, que legitimen sus actos y acciones en el ejercicio de su poder.
4. Que el periodismo no necesita aliarse con ninguna forma de poder sea político o de otra índole. Y que cuando eso ocurre, eso ya no se llama periodismo. Se puede llamar militancia, activismo, más cercano a la propaganda que a la información. Cuando eso ocurre, el equilibrio mínimo se pierde. Toda distancia con los poderes y con quienes los ejercen, se diluye.

5. Que todo el poder que llega a tener un presidencialismo como el mexicano, lo que necesita de los medios es un contrapeso. Ni enemigos ni aliados, únicamente contrapeso.

Sostengo, que la esencia del sistema político mexicano sigue vigente. Por el bien de la libertad de expresión, de los medios y periodistas y de una democracia de calidad, confío en que mis augurios no se confirmen en los próximos meses y años; aunque me temo que...

La relación prensa-gobierno en el marco de la Cuarta Transformación (4T): Realidad federal *vs*. Ilusión estatal

Tania Gómez Zapata[22]

La queja constante de los compañeros periodistas
es que mientras el Gobierno federal comunica
cada vez más y tenemos más oportunidades
de preguntarle al Presidente sobre temas
que en todo un sexenio no podíamos;
a nivel local los funcionarios se esconden de la prensa,
principalmente de la prensa crítica.

Alejandro Cabral, periodista del estado de Sonora

La comunicación directa con los medios ha sido una práctica usada por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) desde que era Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Ahora en su etapa como Presidente de México ha consolidado a la conferencia matutina (la mañanera) en un ejercicio mediático inédito en el mundo (Gil Olmos, 2019). Pareciera que esta práctica de comunicación política ha producido un avance significativo en la relación entre los medios y el gobierno mexicano, sin embargo, esta interacción no permea en las mismas dimensiones en el interior del país.

La teoría en regímenes políticos han observado que la democracia presente en una nación puede variar dentro de su territorio de acuerdo con las características locales particulares existentes. A este respecto Gervasoni escribe que “los estudiosos de regímenes políticos han notado que la extensión por la cual los ciudadanos de democracias gozan de derechos políticos y de libertades varía extensamente”, no sólo en materia de etnicidad o clase social, también a nivel subnacional. El teórico describe que “los países con frecuencia muestran remarcable heterogeneidad en el grado por el cual sus unidades subnacionales son democráticas. Durante los años noventa, diferentes investigadores subrayaron la existencia de enclaves de autoritarismo subnacional dentro de los niveles de democracia nacional especialmente en extensas, heterogéneas federaciones de tercera ola” (Gervasoni, 2010: 302).

[22] Profesora-investigadora, Universidad de las Américas Puebla.

En esta investigación se argumenta que este fenómeno de democracia subnacional impacta en la relación prensa-gobierno que se está conformando localmente en los estados de la República, pues las características políticas de los municipios y entidades difieren del Gobierno federal en algunos casos. La relación prensa-gobierno a nivel subnacional responde a las características de las prácticas democráticas y a la cultura política de cada lugar. Esta investigación realiza una exploración sobre este punto a partir del diálogo con periodistas entrevistados de diversos estados de la República quienes narran con testimonios propios que la relación prensa-gobierno en los estados de la República continúa enfrentando prácticas del pasado en el marco de la 4T, afectando la concreción del discurso de apertura mediática del gobierno de AMLO en diferentes niveles en el territorio nacional.

Para esta investigación, un total de doce periodistas (nueves hombres y tres mujeres) y un representante de una organización internacional de protección a periodistas (Committe to Protect Journalists, CPJ) fueron entrevistados. Tres periodistas localizados en la Ciudad de México y nueve ejerciendo la profesión en los estados de Nuevo León, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Sinaloa, Sonora y Coahuila conversaron sobre su batallar para obtener información gubernamental en sus localidades, a seis meses de la instauración de la 4T. La colección de datos primarios se realizó a través de entrevistas semiestructuradas efectuadas del 21 de mayo al 4 de junio vía telefónica, excepto por la muestra con el periodista del estado de Puebla que se llevó a cabo en formato de entrevista presencial.

Por su parte, este artículo se centra en tres vertientes de la relación prensa-gobierno a nueve meses de la 4T: La mañanera como herramienta mediática centralista; el impacto de la heterogeneidad política subnacional del país en el ejercicio periodístico; y el vacío informativo tras la desaparición de las delegaciones federales en los estados.

La mañanera, bastión mediático de AMLO

La mañanera es una herramienta de comunicación del gobierno federal que ha consolidado una manera distinta de relación con los medios a través de un diálogo diario entre periodistas y la figura presidencial, que produce un flujo de información desde el gobierno federal sin precedentes. Las 13 personas entrevistadas (12 periodistas y un represente de CPJ) coincidieron que esta nueva dinámica de comunicación trae consigo aspectos positivos, pero también negativos que deben ser considerados. Hay una centraliza-

ción de la información con la conferencia matutina que genera la agenda de los temas que predominan en los medios. También, se ha creado un nuevo protocolo de comportamiento en la sala de prensa tanto para periodistas como para personal del gobierno; y se ha incluido a personas de medios de comunicación de plataformas digitales que reportan para portales web como *youtubers* y bloggers que ahora también obtienen acreditaciones de prensa otorgadas por Presidencia.

Entre los aspectos positivos que observan quienes ejercen el periodismo en esta nueva relación se encuentra cierta apertura informativa. A este respecto, Marco Gonsen, editor con experiencia en medios como *Reforma*, *Excélsior*, *El Sur de Guerrero* y la página web de *Proceso*, explica la relevancia actual de la mañanera al señalar que "es una especie de ácido en la que se disuelven todas las controversias… es sabido que cualquier reportero/a que cubre cualquier fuente le cuesta trabajo que le den entrevistas o conseguir información. En la mañanera todos los días comparecen secretarios de Estado, inclusive secretarios que generalmente no dan entrevistas como el de la Secretaría de la Defensa Nacional o la Secretaría de Energía", lo que ha sido inédito en materia de obtención de información para quienes ejercen el periodismo, particularmente quienes cubren temas nacionales. Por su parte, Alejandro Cabral de *Política y Rock and Roll*, noticiario matutino de la primera concesión de radio de uso social comunitario de México, que opera desde 2017 en Hermosillo, Sonora, compartió que es palpable que la 4T ha incentivado una apertura con los medios:

> Nosotros enviamos a una persona a la mañanera y se le dio entrada. Ha podido preguntar pese a que somos un medio pequeño. Y hemos podido lanzar preguntas en la conferencia. En ese sentido, considero que no hay un privilegio evidente hacia ciertos medios: Televisa o *Reforma* como en antaño. Se siente un poco más repartida la cancha en este aspecto.

La mañanera es cubierta por entre 50 y 70 periodistas normalmente, pero eso no significa que los cuestionamientos de interés de un medio serán contestados por el Presidente. Alfredo Páez, periodista de la revista *El Big Data*, quien cubre la mañanera desde que fue instaurada, lo llama "un golpe de suerte" que AMLO le dé la palabra a un periodista para hacer preguntas sobresalientes. Ilse Aguilar de la plataforma digital *Acustik Noticias*, lo llama un foro democrático donde pareciera no hay preferencias hacia medios específicos:

> El Presidente suele responder casi todo lo que le preguntas, y si no, usa alguna de sus armas como "eso no lo respondo"... Hubo mucha polémica sobre si tenía o no preferencias para dar la palabra. Pero yo creo que más que preferencia, a estas alturas, él más o menos sabe quién le pregunta qué tipo de cuestionamientos... Él ubica quién le pregunta de manera sutil, y quién va a ser un poco más incisivo en sus preguntas. No digo que tenga preferencias, pero sí que se da cuenta quién pregunta qué.

Edmundo Velázquez, periodista del portal poblano de noticias *Central*, coincide que AMLO usa a veces frases para librarse de alguna información incómoda como cuando usa su famosa "es que yo tengo otras cifras", lo que no necesariamente refleja una buena preparación del Presidente en algunos temas. "A veces le apuesta más al carisma que al dato duro".

Pese a que la mañanera es un foro que ha demostrado voluntad por parte del Gobierno de la 4T por mantener un diálogo directo con la prensa, las 13 personas entrevistadas criticaron duramente al Presidente por los calificativos usados para referirse a periodistas, tales como "fifís", "neoliberales", "conservadores", "chairos" o el "hampa periodística". México es un país muy peligroso para ejercer el periodismo y la confrontación de AMLO marca una imagen incorrecta hacia ciertos grupos de la sociedad. A este respecto, Velázquez de Puebla, asevera que "es de antología que un Presidente se haya metido tan directo con algunos de los medios de comunicación y sea tan crítico e inclusive entre en debate con éstos".

De hecho "numerosos periodistas han declarado a CPJ que han sido acosados virtualmente después de haber sido mencionados o criticados por el Presidente". Uno de estos casos ha sido el director editorial del periódico *Reforma*, Juan Pardinas, quien recibió amenazas de muerte por Internet después de publicar un artículo sobre el mandatario (Hootsen, 2019).

Quienes simpatizan con AMLO han mostrado intolerancia hacia la crítica, lo han defendido en las redes sociales propiciando acciones de repudio en contra de periodistas críticos. Tanto Armando López Capetillo, director de noticias de *Radio Zócalo* de Coahuila como Miguel Ángel Díaz González, director del portal informativo *Plumas Libres* de Veracruz coinciden que AMLO está generalizando con etiquetas a los medios de comunicación. En un marco en el que el tema del crimen organizado sigue latente, aunado al desprestigio de la profesión ante la sociedad, incentivado por la figura Presidencial, se vulnera aún más el ejercicio periodístico, justificando los ataques hacia el gremio, ahora no sólo por el crimen organizado sino también por la ciudadanía. A este respecto López Capetillo precisa:

> La censura oficial se ha reducido, a lo mejor sí, pero el linchamiento público actual puede ser hasta peor que la censura oficial porque, aunque tengas sustento periodístico para hacer un cuestionamiento, no te lo validan y estás expuesto a que te ataquen hordas de seguidores de AMLO a través de redes sociales... Se nos deja a merced ya no sólo de los carteles, ya no incluso de algún funcionario que quiera atentar en contra nuestra sino incluso de un apasionado correligionario de la 4T que vea en ti a un enemigo de su doctrina. Entonces ahora es mucho más grave que antes la vulnerabilidad de los periodistas.

El lastre subnacional: El viacrucis de los periodistas en los estados

Mientras en la Ciudad de México se realiza la mañanera día tras día para tocar temas de interés nacional, al abrir el portal online veracruzano *Plumas Libres*, la primer nota que llama la atención es "Zetas Vieja Escuela advierten que iniciarán una limpia en el norte de Veracruz". Una foto de hombres uniformados como militares y con la leyenda "Zeta Z" en sus ropas con máscaras de calacas y armas tipo ametralladora ilustran la nota online (Zavaleta, 2019). Pareciera que después de leer este tipo de notas policiacas, la trivialidad de algunos comentarios del Presidente sobre errores en cifras, lastima la travesía por realizar su labor reporteril de colegas periodistas en los estados de la República.

Durante los cinco primeros meses del gobierno de la 4T, la organización CPJ ha contabilizado seis asesinatos de periodistas lo que contrasta con los nueve casos reportados en total en 2018 según esta organización. Jan-Albert Hootsen, representante en México de CPJ, señala que "los indicadores muestran que la situación está mucho más elevada que hace dos o tres años. La problemática se está expandiendo". Al escribir este artículo, el 11 de junio de 2019, se reporta el asesinato de la periodista Norma Sarabia, corresponsal de Huimanguillo de *Tabasco Hoy*; y el 13 del mismo mes, la liberación por secuestro del periodista de Veracruz Marco Miranda Cogco, director de *Noticias a Tiempo* (CPJ, 2019). Estos acontecimientos aumentan el número de homicidios de periodistas a siete para mediados de junio de 2019. La vulnerabilidad de periodistas en los estados pareciera se está incrementando en la 4T, con base en los números presentados por la organización citada; y se vislumbra que la cifra de periodistas víctimas de homicidio aumentará para el cierre de 2019.

En México se cuenta con el Mecanismo de Protección para Periodistas y Defensores de Derechos Humanos del gobierno federal que protege a 292 periodistas según datos de junio de 2019 (Fuentes López, 2019). Pero aún con esta protección, siguen siendo vulnerables a diferentes tipos de violencia. Por ejemplo, los periodistas acaecidos en 2019, Rafael Murúa de Baja California Sur, el 21 de enero y Francisco Romero de Quintana Roo, el 16 de mayo, contaban con medidas de protección de dicho mecanismo (Gobierno de México, 2019).

Inclusive hay entidades que los propios periodistas llaman "estado de silencio" como Tamaulipas, donde la situación es peor que en Veracruz, narra Miguel Ángel Díaz González, quien formó parte del Mecanismo de Protección para Periodistas en 2016. A este respecto, el periodista veracruzano considera que, a diferencia de lo que se creía con la llegada de la 4T, al menos en Veracruz se ha retrocedido en materia de libertad de expresión en el ejercicio periodístico:

> En el gobierno del Miguel Ángel Yunes del PAN disminuyó un poco la violencia, pero ahora estamos regresando a las mismas lógicas de los gobiernos priistas. Se tenía una expectativa positiva con la llegada de AMLO, por lo menos se creía que iba a ver un respeto hacia la prensa en general..., pero no es así; hay una opacidad informativa aquí en Veracruz.

El pasado 22 de abril, durante la visita de AMLO al estado tras la masacre de 14 personas en Minatitlán, la reportera Gabriela Rasgado se aproximó al Presidente para entregar documentación que señalaba a Cuitláhuac García Jiménez, Gobernador de Veracruz (de extracción morenista), de ejercer prácticas de acoso contra periodistas. El video que fue difundido en redes sociales muestra a la reportera diciéndole a AMLO que periodistas están siendo investigados por parte del gobierno estatal y están siendo despedidos de sus medios de comunicación. El Presidente respondió que "eso ya no se hace"; a lo que la reportera reviró "sí se está haciendo" (Rasgado, 2019).

Por su parte, el pasado 2 de mayo de 2019, el gobernador veracruzano se burló de un reportero que le preguntó sobre la negativa de respuesta a la solicitud de información sobre la adquisición de patrullas por parte de la Secretaría de Seguridad Pública de la entidad que parece presentan malversación de fondos. García Jiménez respondió en forma sarcástica y entre

risas "¡Uy! qué grave que no haya respondido". Los reporteros señalaron: "Pero Sr. Gobernador, esto es en serio"(Cultura Colectiva, 2019).

Periodistas de otros estados también narraron actos similares de mayor agudeza por parte de autoridades que ganaron bajo la alianza Morena, PT y PAS en las elecciones de 2018 como parte del efecto dominó del triunfo de AMLO. A este respecto, Rosina Ávila de *Portal Sinaloa*, explica que en Guasave "no hay apertura para los medios de comunicación" debido a que Aurelia Leal López, la actual presidenta municipal de esta ciudad, quien ha sido ya dos veces regidora por el PRD y en esta tercera ocasión ganó bajo la alianza Morena, PT y PES, ha iniciado una "guerra" en contra de periodistas críticos. Incluso el periodista Julio César Beltrán sufrió un atentado de homicidio en abril de 2019 y tuvo que salir exiliado de la entidad, asegura Ávila. Actualmente, Beltrán, quien fue colega cercano del periodista Javier Valdéz Cárdenas asesinado en el estado en 2017, se encuentra bajo el Mecanismo de Protección para Periodistas del gobierno federal.

Ávila señala también que el actual congreso local de Sinaloa, quien tomó protesta el 1º de noviembre de 2018, cuya mayoría pertenece también a la alianza Morena, PT y PES, no tiene una buena relación con la prensa local. Legisladores incluso intentaron prohibir la entrada a los medios de comunicación al recinto del Congreso cuando se llevó a cabo su toma de protesta. A raíz de este desencuentro, legisladores de la alianza Morena, PT y PES iniciaron una campaña de desprestigio en contra de quienes ejercen el periodismo llamándoles sin distingo "chayoteros" en las sesiones plenarias, afirma la reportera.

La sinaloense considera que "en lo personal me siento muy desprotegida ejerciendo en el estado… Era totalmente diferente como nos trataban a los periodistas en el gobierno de Enrique Peña Nieto, de Felipe Calderón, incluso de Vicente Fox. Antes en Sinaloa nos cuidábamos de la delincuencia organizada y ahora en el caso de Guasave nos tenemos que cuidar del gobierno". En este sentido, Bárbara Obeso, especialista de nota policíaca y temas de seguridad también de Sinaloa, afirma que esta tendencia de mayor maltrato hacia la prensa por los presidentes municipales se replica en otros municipios gobernados por Morena, como Mazatlán, Ahome y Los Mochis.

Por su parte, Alejandro Cabral de Sonora precisa que, actualmente, su ciudad está gobernada por la presidenta municipal Célida López, quien ganó bajo la alianza Morena-PT y había sido de extracción panista en el pasado. Cuando aún era candidata en 2018 le hicieron una entrevista "dura"

que no gustó a López. Desde entonces, la radio comunitaria ha sufrido "una especie de veto o bloqueo no evidente" disminuyendo la presencia de la misma presidenta municipal u otras personas servidoras públicas cercanas a López en sus programas. A este respecto, Cabral señala que:

> Los gobiernos locales no han entendido la ideología de la 4T, la usan como discurso cuando les conviene, pero no han entendido específicamente la ideología que compete a la relación con la prensa; probablemente en otros temas seguirán ciertas directrices viniendo del mismo partido, pero con la prensa no hay ningún cambio a nivel local con las presidencias del PRI o del PAN.

A este respecto, Velázquez de Puebla narra que a seis meses de gobierno de AMLO se han debilitado mecanismos de protección a periodistas donde se había ganado terreno. Desde 2017, Velázquez contaba con la protección del gobierno federal, pues estuvo "a punto de ser linchado en una ocasión en un pueblo de huachicoleros". El periodista, que cubre temas de seguridad, describe que justo un día antes de que terminara la administración de Enrique Peña Nieto, fue llamado por la Secretaría de Gobernación para una junta administrativa, presidido por un panel de personas expertas que revisaron su caso y dictaminaron que "ya salió de riesgo". Velázquez añade que este mismo procedimiento de cierre de casos ha sido replicado a otros periodistas. Actualmente, por petición propia, cuenta con medidas cautelares por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y por parte del estado de Puebla, lo que significa que la protección recibida se redujo de una instancia federal a una local. El periodista dice que se le dio "carpetazo" a su caso y "el problema es que ahora con el nuevo gobierno" no ha habido seguimiento a su caso o al de los compañeros que él conoce en dicha situación. "Desconozco cuáles son las políticas públicas actuales que tiene el nuevo gobierno para la protección de periodistas", indica. Lo que coincide con la versión del representante en México de CPJ. Hootsen afirma que en materia de publicidad tampoco hay lineamientos claros, pues no hay aún un organismo de control de rendición de cuentas, "lo cual podría provocar una continuación de prácticas de censura y de opresión hacia los medios existentes como en sexenios pasados".

Desaparición de las delegaciones dejan vacío informativo en los estados

Con la llegada de la 4T, la mayoría de las delegaciones del gobierno federal localizadas en los estados han sido reducidas o eliminadas. Por ejemplo, en el caso de Querétaro eran 59 delegaciones, pero a principios de junio de 2019 se anunció que serían sustituidas por 23 unidades que representan al gobierno federal en el estado, dicha reestructura se espera que ocurra de manera similar en cada estado de la República (*El Heraldo de México*, 2019). La mayoría de los delegados y las delegadas han renunciado o han sido despedidos o despedidas. Ahora se cuenta en los 32 estados con una figura cuyo puesto oficial es delegado o delegada de programas integrales de desarrollo, aunque son mejor conocidos entre periodistas como *superdelegados o superdelegadas*.

Los nueve periodistas del interior entrevistados concuerdan que el tema de las y los *superdelegados* se está ajustando apenas y aún no hay una definición clara de su rol. Luciano Campos, corresponsal de *Proceso* en Nuevo León y Bárbara Obeso, *freelance* de Sinaloa para medios internacionales como *Reuters* y *Univisión*, consideran que, en su caso, por cubrir problemáticas de su entidad con dimensión nacional, la eliminación de delegados no les ha afectado para desarrollar su trabajo pues cuentan con contactos cercanos a la toma de decisiones como senadores federales o políticos que les apoyan en la obtención de información privilegiada.

La totalidad de personas entrevistadas para esta investigación opinan que la reducción de personal en ciertas delegaciones era justificable, pero las y los *superdelegados* no están del todo cubriendo las necesidades de comunicación e información requerida por la prensa al interior de la República. Incluso afirman que la persona encargada como *superdelegada* de su entidad “no sirve para nada”, “no da entrevistas”, “es muy difícil contactarla”. Es común escuchar por parte de las personas denominadas *superdelegadas* la frase “no tengo datos ahorita sobre eso”.

Conclusión

Para realmente consolidar una sana relación prensa-gobierno en la 4T es necesario garantizar el ejercicio periodístico de las personas comunicadoras en igualdad de condiciones en la Ciudad de México y en el interior de la República Mexicana, independientemente del partido político gober-

nante, pero más aún si pertenecen al partido en el poder en este caso a Morena. Además, se deben consolidar y fortalecer los esfuerzos que ya existían para salvaguardar a periodistas en peligro, tales como el Mecanismo de Protección para Periodistas y Defensores de Derechos Humanos del gobierno federal, el cual según algunas personas entrevistadas ha sido mermado en el actual gobierno. De acuerdo con cifras obtenidas a junio de 2019, es posible afirmar que el incremento de homicidios de periodistas ha mostrado un aumento en el primer semestre de 2019 con respecto al mismo periodo de 2018.

Si bien la apertura informativa del gobierno federal a través de la mañanera ha beneficiado a periodistas que cubren la fuente nacional, eso no necesariamente ha tenido una repercusión benéfica para las y los periodistas del interior del país, pues la reducción de delegaciones federales en los estados y por ende, de personal en las oficinas de comunicación social de éstas, ha deteriorado las fuentes informativas de los periodistas ejerciendo en los estados. Aunque la disminución de las delegaciones puede verse como un signo positivo por la disminución en el presupuesto gubernamental que esta iniciativa traerá consigo tras la reestructuración, es indispensable que la 4T refuerce sus equipos de comunicación social del gobierno federal en las entidades para garantizar la distribución de información necesaria por la prensa de los estados, pues algunos consideran que se ha dejado un vacío informativo en las entidades por la eliminación de puestos claves que antes se ocupaban de esta tarea. Esta estructura de comunicación social podría ser por zonas, regional o por estado.

El gobierno federal debe delinear una política que apoye en la conformación de una relación prensa-gobierno de respeto, pues como consideran la totalidad de las personas entrevistadas para esta investigación, la profesión de periodista ha sufrido un deterioro en reputación debido a los calificativos comunes dados por la figura presidencial, algunas instancias de gobierno y replicado por un sector de la ciudadanía. Se debe ser sensible sobre los riesgos que enfrenta el ejercicio periodístico en México, uno de los países más peligrosos para la profesión en el mundo.

Finalmente, la 4T debe establecer lineamientos y leyes claras en materia de adjudicación de publicidad oficial para garantizar que se apoye a medios en igualdad de circunstancias y se deslinde a este gobierno de la censura y represión que el Estado ha ejercido en el pasado en cuanto al ejercicio de la libertad de expresión. En este sentido, Rosina Ávila de Sinaloa concluye que

"el ejercicio del periodismo es muy peligroso, necesitamos garantías para realizar nuestro trabajo. Nosotros pisamos callos, hacemos críticas. Y esto es elemental para poder desarrollar nuestra democracia. No podemos aspirar a ser un país de primer mundo o llegar a la transformación que nos están prometiendo cuando no hay libertad y garantías para ejercer el periodismo de manera segura en México".

Referencias bibliográficas

CPJ (12 de junio de 2019). Asesinan a la periodista mexicana Norma Sarabia en Tabasco y secuestran a un periodista en Veracruz. *CPJ, Committe to Protect Journalists*. Recuperado de: https://cpj.org/es/2019/06/asesinan-a-la-periodista-mexicana-norma-sarabia-en.php#more

Cultura Colectiva (23 de mayo de 2019). Periodistas exigen respuestas, pero Gobernador de Veracruz interrumpe y se burla. *Cultura Colectiva*. Recuperado de: https://news.culturacolectiva.com/mexico/periodista-exigen-respuestas-pero-gobernador-de-veracruz-interrumpe-y-se-burla/

Fuentes López, G. (12 de junio de 2019). La cifra presiona a AMLO: ya van 7 periodistas y además 14 activistas asesinados en apenas seis meses. *Sin Embargo*. Recuperado de: https://www.sinembargo.mx/12-06-2019/3595702

Gervasoni, C. (2010). "A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces". *World Politics* 62, no. 2 (April 2010), 302-40.

Gil Olmos, J. (6 de febrero de 2019). "La mañanera, el tribunal mediático". *Proceso*. Recuperado de: https://www.proceso.com.mx/570656/la-mananera-el-tribunal-mediatico

Gobierno de México (2019). Combatir la Impunidad para la Protección de Personas y Organizaciones Periodísticas en México. *Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Recuperado de: https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas/articulos/dia-nacional-de-la-libertad-de-expresion.

Heraldo de México (3 de junio de 2019). Desaparecen delegaciones federales en Querétaro. *Heraldo de México*. Recuperado de: https://heraldodemexico.com.mx/estados/desaparecen-delegaciones-federales-en-queretaro/

Hootsen, J. A. (6 de mayo de 2019). La retórica de López Obrador contra la prensa hace que los periodistas mexicanos se sientan vulnerables. *CPJ, Committee to Protect Journalists*. Recuperado de: https://cpj.org/es/2019/05/la-retorica-de-lopez-obrador-contra-la-prensa-hace.php

Zavaleta, N. (31 de mayo de 2019). "Zetas Vieja Escuela, advierten que iniciarán una limpia en el norte de Veracruz". *Plumas Libres*. Recuperado de: https://plumaslibres.com.mx/2019/05/31/zetas-vieja-escuela-advierten-que-iniciaran-una-limpia-en-el-norte-de-veracruz/

Los archivos en la reconstrucción de la verdad. Pieza clave en el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información en contextos de violencia

Carlos Alberto Dorantes[23]

Los archivos son la memoria institucional del Estado, son el soporte a través del cual es posible conocer acciones u omisiones por parte de las instituciones, así como los procesos de decisión y la forma de operar del Estado en un momento determinado. Por esta razón, son pieza fundamental para reconstruir parte de la historia cuando se trata de determinar el cumplimiento de las funciones de alguna institución.

Ahora bien, los archivos no son solamente documentos que registran acciones u omisiones, también plasman formas de entender, nombrar e interpretar la realidad de tal forma que cumplen un rol importante en la construcción de las narrativas oficiales y que, posteriormente, puede servir para dar cuenta de lo que el Estado afirma saber sobre situaciones específicas. Esta situación toma relevancia cuando hablamos de información vinculada con casos de violaciones de derechos humanos en un contexto de violencia como el que atraviesa México desde hace más de diez años.

A partir de los archivos, muchas veces no podemos determinar qué fue lo que ocurrió en un caso específico. Sin embargo, sí es posible conocer por lo menos las razones por las cuales no sabemos lo que ocurrió. Tal es el caso del multihomicidio de la colonia Narvarte.[24] A través de la averiguación previa es posible identificar las irregularidades en la investigación y los momentos específicos en los que hubo manipulaciones en toma de evidencia, recabación de testimonio con solamente 20 minutos de diferencia y con versiones contradictorias entre sí, descripción de escena del crimen con inconsistencias o contradicciones, filtración de evidencias a medios públicos.[25]

---

[23] Oficial del Programa de Derecho a la Información de Article 19 México y Centroamérica y académico de la UNAM.

[24] Carpeta de investigación FBJ/BJ-1/T2/4379/15-07.

[25] Para más información sobre irregularidades del caso ver Article 19, *Tribunales paralelos y exhibición mediática de las personas*, [En línea] Article 19 México y Centroamérica, septiembre de 2018, Dirección URL: https://articulo19.org/wp-content/uploads/2018/09/TRIBUNALES-PARALELOS.pdf, [Consulta: 19 de junio, 2019].

Lo que callan los archivos también aporta mucho, a veces incluso más, en la reconstrucción de la verdad sobre lo que ocurrió.

En este sentido, el presente artículo tiene por objetivo analizar cómo a través de los archivos es posible reconstruir parte de la verdad sobre lo ocurrido en casos de violaciones de derechos humanos y hacer un recuento de las políticas relativas al tratamiento de los archivos en México, así como sus efectos en términos de acceso o bloqueo a la información que contienen. Sin el acceso a la información no hay libertad de expresión, sobre todo cuando se trata de reconstruir la verdad en casos de violaciones de derechos humanos.

Los archivos y el derecho a la información para construir verdad

Partimos de la idea de que toda la información generada por una persona servidora pública debe ser accesible para cualquiera. A través de esa información es posible conocer cómo se ejercen los recursos públicos, qué acciones se están tomando o cuáles son los proyectos que se realizarán en un lugar determinado. Asimismo, es posible hablar sobre los asuntos públicos en una sociedad democrática. En este sentido, las medidas que eviten su acceso o dispongan su destrucción puede ser considerada como un mecanismo que violenta los derechos humanos al acceso a la información y a la libertad de expresión. Dicho en otras palabras, el cierre a los archivos puede ser considerado como un mecanismo de censura.

La Ley General de Archivos clasifica los documentos en tres tipos: 1) archivos de trámite, conformado por archivos de uso cotidiano; 2) archivos de concentración, integrados por documentos de consulta esporádica para la institución que los conserva; y 3) archivos históricos, integrados por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional.[26] De esta manera, cuando hablamos de archivos nos referimos a documentos históricos del siglo XVII, pero también a un correo electrónico de quien se desempeña en el servicio público de la actual administración o una carpeta de investigación sobre un caso específico.

Ahora bien, la información pública está sujeta a reservas que, de acuerdo con la Convención Americana de Derechos Humanos, deben ser explícitas en ley formal. En este sentido, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) establece en su artículo 113 la lista de razo-

26 *DOF*, "Ley General de Archivos", *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2009.

nes por las cuales la información puede ser reservada. Entre ellas destacan "seguridad nacional", "información que pueda afectar investigaciones en curso", "documentos relativos a procesos de deliberación de funcionarios públicos que permanecen abiertos", entre otros.[27]

Sin embargo, hay una excepción a las reservas de ley. Esto sucede cuando se trata de información vinculada con casos de violaciones graves de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad o actos de corrupción, lo cual se expresa en el artículo 115 de la misma ley.[28] La razón que motiva esta excepción a la reserva está relacionada con que en estos casos el Estado se está investigando a sí mismo, razón por la que es fundamental garantizar mayor escrutinio público.

Esto sucede en casos en los que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha emitido recomendaciones por graves violaciones de derechos humanos. Ejemplos de lo anterior han sido los casos Tlatlaya, San Fernando, Ayotzinapa, Apatzingán, Cadereyta, entre otros.[29] A pesar de contar con esta posibilidad, lo cierto es que los criterios para determinar la gravedad son restrictivos respecto a los estándares interamericanos, lo que dificulta contar con mayores garantías para acceder a un sinnúmero de casos que podrían ser considerados como violaciones graves de derechos humanos para fines de acceso. Por ejemplo, todos los casos de tortura, desaparición o ejecuciones extrajudiciales podrían ser considerados graves violaciones a los derechos humanos y, por lo tanto, no estar sujetos a reserva.

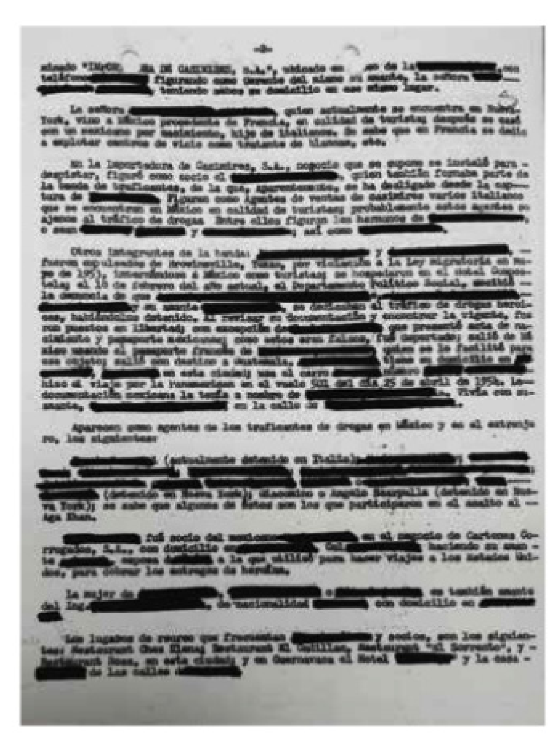
Ahora bien, no toda la información contenida en documentos en los que se ha determinado que no hay reserva puede ser accesible. El derecho humano de la protección de datos personales impide que cierta información se abra cuando estamos hablando de acceso a archivos públicos. En este sentido, las autoridades están obligadas a generar versiones públicas testadas que protejan los datos personales de quienes son mencionados en documentos. El problema es que esta colisión de derechos entre privacidad y derecho a la información ha servido como herramienta de censura y bloqueo de información relevante para reconstruir la verdad. Durante 2017, por ejemplo, la falta de claridad llevó incluso a que algunos documentos en los archivos históricos fueran testados:

---

27 *DOF*, "Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", *Diario Oficial de la Federación*, 2015.

28 *Idem*.

29 Para consultar el listado completo de recomendaciones por graves violaciones de derechos humanos acceder a: http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves, [Consulta: 19 de junio de 2019]-





NOTAS Internacionales

Carta de Bulgaria

▲ Extracto de un presunto reporte elaborado por agentes de la Dirección Federal de Seguridad, sin fecha. *Cfr.* compaenmascarado, @Mexencabronado (17 de noviembre de 2016), El pasado sin huecos negros, los responsables tienen nombre y apellido #findelahistoria" (tuit).

En esta campaña se evidenció que el impulso por controlar la información del pasado ha excedido los documentos públicos, es decir, producidos por autoridades públicas, y se ha llevado a la censura documentos de otra naturaleza, también pública, como periódicos o revistas fechadas décadas atrás.

▲ Sección de un periódico, sin fecha de publicación, presuntamente editado por un movimiento anarquista, en el que se han testado los rostros y nombres de personas. *Cfr.* Alfredo Ávila, @alf_avila (17 de noviembre de 2016), Un documento testado: es ridículo porque se trata de un periódico, es decir, de un documento público #FinDeLaHistoria (tuit).

Finalmente, también hay excepciones a la protección de datos personales cuando hablamos de fuentes de acceso público –como recientemente han sido declarados los archivos históricos en la nueva Ley General de Archivos–, declaratorias de interés público, como fue determinado el caso de la masacre de Tlatelolco en 1968,[30] o cuando los datos personales pasaron por una prueba de interés público, de acuerdo con lo establecido por la LGTAIP.

[30] S/A, "Desclasifican y declaran de interés público archivos del 68, resguardados por el #AGNMex", [En línea] en sitio oficial del Archivo General de la Nación, 11 de octubre de 2018, Dirección URL: https://www.gob.mx/agn/es/articulos/desclasifican-y-declaran-de-interes-publico-archivos-del-68-resguardados-por-el-agnmex?idiom=es, [Consulta: 19 de junio de 2019].

A continuación, se muestra un diagrama con las excepciones mencionadas anteriormente, partiendo de la publicidad de toda la información generada por el Estado.

Información reservada explícitamente en ley material y formal (art. 113 LGTAIP)	• Seguridad nacional; negociaciones internacionales; entregada al Edo. Mexicano; monetaria; ponga en riesgo la vida de una persona; fiscal; persecución de delitos; toma de decisión; **excepto...**
Información que no puede ser sometida a reserva (art. 115 LGTAIP)	• Violaciones graves de derechos humanos • Delitos de lesa humanidad • Actos de corrupción; **excepto...**
Información que contenga datos personales (LGPDPPSO)	• Datos personales, datos personales sensibles; **excepto**
Información de interés público o en fuentes de acceso público (LGA, LGTAIP)	• Datos personales que pasaron por la **prueba de interés público** • Información en fuentes de acceso público (archivos históricos) • Fuentes declaradas de interés público (Ej. documentos sobre la masacre de Tlatelolco en el 68)

El bloqueo en los archivos y los esfuerzos de sociedad civil por su apertura

A pesar de ser pieza fundamental en la rendición de cuentas y transparencia de un Estado, los archivos en México parecen ser lo último en las prioridades políticas del Estado. Prueba de ello es que no exista un compromiso sólido en materia de conservación, resguardo y difusión de archivos vinculados a casos de violaciones de derechos humanos. Esto sucede a pesar de que organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han establecido que es deber de los Estados garantizar las medidas de recuperación, resguardo y difusión de documentos vinculados con violaciones de derechos humanos, esto con el objetivo de proteger la memoria y promover la no-repetición de atrocidades. El informe *Derecho a la verdad en las Américas*,[31] por ejemplo, afirma que "[...] el derecho de acceso a la información impone a los Estados el deber [...] de crear y preservarlos [archivos] cuando no han sido compilados y organizados de esa manera" y, además, en otro informe se indica que "deben tomarse

[31] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derecho a la verdad en América*, 13 de agosto de 2014, párr. 118, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2.

medidas para promover, implementar y reforzar el derecho de acceso a la información creando y manteniendo archivos públicos".[32]

De igual manera, en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009 se menciona que "los Estados también tienen el deber de crear [...] archivos designados para recolectar y organizar información sobre violaciones graves a los derechos humanos que ocurrieron en sus países."[33]

A pesar de ello, lo cierto es que nos hemos enfrentado a serias dificultades para acceder a archivos vinculados a violaciones de derechos humanos. Muestra de ello es el proceso de cierre paulatino al que se enfrentaron los acervos resguardados por el Archivo General de la Nación relativos al período de represión estatal de los años 60 a 80 en México. Estos documentos pertenecieron a las policías políticas Dirección Federal de Seguridad y Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, así como algunas cajas de la Secretaría de la Defensa Nacional.[34] En 2002, Vicente Fox emitió un Acuerdo presidencial mediante el cual dispuso la creación de la Fiscalía Especial de Movimientos Sociales y Políticos del Pasado y ordenó la transferencia y apertura de los archivos al Archivo General de la Nación, así como de las autoridades locales que ejercieron funciones similares.

Sin embargo, a partir de la publicación de la Ley Federal de Archivos en 2012 y la publicación de sus lineamientos, los archivos fueron cerrando paulatinamente hasta que solamente fue posible acceder a ellos vía solicitudes de información. Esta situación se mantiene hoy en día. Por esta razón, a partir del trabajo de la academia y organizaciones de la sociedad civil, se logró que los archivos históricos fueran considerados fuente de acceso público, buscando así su acceso irrestricto.[35] Sin embargo, la batalla no fue ganada en muchos de los casos, ya que lo considerado como archivo histórico también tiene limitaciones. Por ejemplo, los acervos de la Dirección Federal

---

[32] Comité Jurídico Interamericano, *Principios sobre el derecho al acceso a la información*, 7 de agosto de 2008, párr. 10, CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08).

[33] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 30 de diciembre de 2009, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 51, párr. 83-85.

[34] Presidencia de la República, "Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado", [En línea] en *Diario Oficial de la Federación*, arts. 5 y 6., Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001, [Consulta: 10 de junio de 2018].

[35] S/A, "Por una Ley General de Archivos congruente y funcional" [En línea] en Artículo 19, 13 de septiembre de 2017, Dirección URL: https://articulo19.org/por-una-ley-general-de-archivos-congruente-y-funcional/, [Consulta: 19 de junio de 2019].

de Seguridad, Secretaría de la Defensa Nacional y Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, aun cuando se encuentran en el Archivo General de la Nación, no son considerados archivo histórico. Esto mantiene su acceso limitado incluso hoy en día.

A pesar de haber logrado la apertura de los archivos históricos, aún no se han generado las condiciones para garantizar el resguardo de los archivos y, mucho menos, su difusión y organización con fines de reconstruir qué fue lo que ocurrió en casos de violaciones de derechos humanos. En México aún no contamos con interpretaciones históricas oficiales sobre lo que ocurrió en el 68 durante la masacre de Tlatelolco, en el caso de El Halconazo o masacres más recientes como Acteal, Aguas Blancas, entre otras. Mucho menos contamos con explicaciones sobre los casos de las tres masacres de migrantes: Cadereyta, San Fernando 2010 y San Fernando 2011, donde fueron asesinadas alrededor de 314 personas.

Por estas razones, esfuerzos de la sociedad civil han procurado organizar información oficial con el fin de ofrecerla al público y ésta pueda servir de escrutinio público y para garantizar la reconstrucción de la verdad:"[…] la sociedad tiene el 'irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro".[36]

Por esta razón se crearon espacios como *Archivos de la Represión*,[37] sitio que contiene 300 mil fotografías de documentos del período de represión de los años 60 a 80, muchos de ellos pertenecientes a la DFS, o el sitio Memoria y Verdad,[38] que busca reunir información sobre 15 casos de violaciones graves a derechos humanos. Este tipo de esfuerzos de la sociedad civil buscan ofrecer información que pueda ser de utilidad para analizar lo que expresan y, al mismo tiempo, lo que callan los documentos oficiales relativos a casos de violaciones de derechos humanos. A partir de la obtención de información es posible restablecer la verdad: "la Comisión reitera la importancia de que el proceso destinado a establecer la verdad requiere del libre ejercicio del derecho a buscar y recibir información".[39]

[36] CIDH, *El derecho a la verdad en las Américas*, *op. cit*., p. 6.
[37] Disponible en: https://archivosdelarepresion.org, [Consulta: 19 de junio de 2019].
[38] Disponible en: www.memoriayverdad.mx, [Consulta: 19 de junio de 2019].
[39] Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001.

La apertura de archivos de AMLO: ¿un paso adelante en la estrategia o una medida aislada?

A inicios de 2019, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que firmaría un decreto para abrir los archivos pertenecientes al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Hubo dudas sobre si se refería a la totalidad de los archivos del Centro o si se trataba solamente de los fondos históricos de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), resguardados por agentes desde su transferencia al Archivo General de la Nación en 2002.

Un mes después del anuncio, el jueves 28 de febrero de 2019, el presidente emitió un "Acuerdo por el que se establecen diversas acciones para la transferencia de documentos históricos relacionados con violaciones de derechos humanos [...] en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal"[40] mucho más amplio y que, a primera vista, promete ser un paso adelante en temas de transparencia y acceso a la información. Cabe señalar, hace 17 años ya vivimos la apertura de archivos a través del Acuerdo mencionado anteriormente, emitido por Vicente Fox, del cual nada resultó: ni informes ni sentencias.

Algunas organizaciones de la sociedad civil integrantes de la Red por la Rendición de Cuentas y la academia, hicieron una serie de recomendaciones sobre los pasos que hace falta dar, entre los cuales rescato las siguientes: 1) enfocar la apertura de archivos de instituciones de seguridad como Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina o Fiscalía General de la República y hacerlo extensivo a los estados; 2) generar un Registro Nacional de archivos vinculados a violaciones de derechos humanos que permita identificarlos para establecer medidas de protección y, posteriormente, difusión; 3) implementar políticas de investigación y difusión de memoria en casos de violaciones de derechos humanos, a lo que agregaría 4) que todo ello vaya acompañado de mecanismos de justicia y verdad nacionales e internacionales que judicialicen la información y sirvan para el establecimiento de medidas de no-repetición y reconstrucción de la verdad de los hechos.

La transferencia de archivos de 2002 nos enseñó que los decretos de transferencia son un avance, pero no es suficiente. Por ejemplo, algunos

[40] *DOF*, Acuerdo, 28 de febrero de 2019, Dirección URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551415&fecha=28/02/2019, [Consulta: 19 de junio de 2019].

casos tan visibles como la masacre de Tlatelolco en 1968 o la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, han recibido garantías de apertura de información, transferencia de archivos, declaratorias de interés público, recomendaciones por violaciones graves de la CNDH, se han hecho versiones públicas de averiguaciones previas, pero ninguna de estas medidas ha tenido como resultado justicia ni verdad. A cincuenta años, aún no sabemos a ciencia cierta qué sucedió en la Plaza de las Tres Culturas ni quiénes fueron los culpables: la apertura de información es un paso adelante, pero se requiere más. Menos posibilidades de acceso cuentan aquellos casos que han permanecido invisibilizados y fuera del espacio público, los cuales requieren muchas más garantías de acceso y difusión.

La transferencia de archivos requiere ir acompañada de una estrategia integral en materia de memoria, verdad y justicia que permita que la apertura de archivos sea de utilidad en el combate a la impunidad. A través del acceso a la información y el ejercicio de la libertad de expresión, será posible construir relatos y narrativas que contribuyan a la no-repetición y promuevan la memoria.

Bibliografía y hemerografía

Article 19 (2018). *Tribunales paralelos y exhibición mediática de las personas*, [En línea] ARTICLE 19 México y Centroamérica, disponible en: https://articulo19.org/wp-content/uploads/2018/09/TRIBUNALES-PARALELOS.pdf, [Consulta: 19 de junio, 2019].

CIDH (2014). *Derecho a la verdad en América*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 13 de agosto de 2014.

CIDH (2009). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 30 de diciembre de 2009, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 51.

Comité Jurídico Interamericano (2008). *Principios sobre el derecho al acceso a la información*, 7 de agosto de 2008, párr. 10, CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08).

Corte IDH (2001). Caso Barrios Altos Vs. Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001.

DOF (2009). “Ley General de Archivos”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2009.

DOF (2015). "Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", *Diario Oficial de la Federación*, 2015.

DOF, Acuerdo, 28 de febrero de 2019, disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551415&fecha=28/02/2019, [Consulta: 19 de junio de 2019].

S/A (2017). "Por una Ley General de Archivos congruente y funcional" [En línea] en Artículo 19, 13 de septiembre de 2017, disponible en: https://articulo19.org/por-una-ley-general-de-archivos-congruente-y-funcional/, [Consulta: 19 de junio de 2019].

Plataformas

Plataforma Archivos de la Represión: Disponible en: https://archivosdelarepresion.org, [Consulta: 19 de junio de 2019].

Plataforma Memoria y Verdad: Disponible en: www.memoriayverdad.mx, [Consulta: 19 de junio de 2019].

Expedientes y archivos

Carpeta de investigación FBJ/BJ-1/T2/4379/15-07.

Listado completo de recomendaciones por graves violaciones de derechos humanos, acceder a: http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves, [Consulta: 19 de junio de 2019].

Presidencia de la República, "Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado", [En línea] en *Diario Oficial de la Federación*, arts. 5 y 6., disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001, [Consulta: 10 de junio de 2018].

S/A, "Desclasifican y declaran de interés público archivos del 68, resguardados por el #AGNMex", [En línea] en sitio oficial del Archivo General de la Nación, 11 de octubre de 2018, disponible en: https://www.gob.mx/agn/es/articulos/desclasifican-y-declaran-de-interes-publico-archivos-del-68-resguardados-por-el-agnmex?idiom=es, [Consulta: 19 de junio de 2019].

Huyendo para sobrevivir
Personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México

Brenda Pérez Vázquez y
Lígia de Aquino Barbosa[41]

"No estoy desplazada en cuestión de la defensa.
Estoy desplazada del lugar donde vivo,
pero yo sigo defendiendo los derechos humanos
míos, de mi familia y de la gente de mi alrededor,
aunque no los conozca"

(Persona defensora de derechos humanos, comunicación personal).

Introducción

En México, las personas defensoras de derechos humanos y periodistas se enfrentan diariamente a un escenario altamente desfavorable para el ejercicio de sus labores. El clima generalizado de violencia, los elevados índices de impunidad y la omisión de parte del Estado mexicano para reconocer y atender la grave crisis que enfrenta el país en materia de libertad de expresión y derechos humanos han provocado un aumento excesivo en las agresiones y ataques sufridos por estos sectores de la población, expresadas a través de prácticas sistemáticas de acoso y violencia como la intimidación, el hostigamiento, las agresiones físicas y verbales, la criminalización y las campañas de desprestigio.

A través del trabajo de investigación realizado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) con el objetivo de documentar y caracterizar el desplazamiento interno forzado en México, se ha identificado que este es comúnmente adoptado como un recurso de supervivencia por las personas defensoras de derechos humanos y periodistas como consecuencia de las agresiones perpetradas en su contra. El desplazamiento interno forzado es una violación autónoma contínua de una serie de derechos humanos, que impacta de manera directa e indirecta múltiples ámbitos de la vida de las víctimas.

---

[41] Brenda Pérez es Directora del Área de Desplazamiento Interno Forzado en la CMDPDH.
Lígia de Aquino es Investigadora del Área de Desplazamiento Interno Forzado en la CMDPDH.

Con el objetivo de evidenciar esta forma de victimización, que entre las diversas agresiones y modalidades de violencia que sufren ambos sectores queda frecuentemente invisibilizada, el presente artículo presenta un panorama general sobre el desplazamiento interno forzado experimentado por personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México como consecuencia de su labor.

El desplazamiento interno forzado de personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México

México atraviesa una crisis de seguridad sin precedentes en la historia reciente del país, la cual vulnera profundamente el ejercicio de los derechos humanos de sus habitantes. Desde que el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) puso en marcha la estrategia de enfrentamiento abierto contra los cárteles de la droga en 2007, los índices de violencia han aumentado exponencialmente.[42]

El incremento en las cifras de incidencia delictiva ha ido acompañado de un aumento en el nivel de impunidad y de una larga lista de violaciones a los derechos humanos, entre las que se encuentra la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y el desplazamiento interno forzado. Asimismo, como consecuencia de esta cruenta realidad, en los últimos años se ha observado, de manera particular, un aumento desmedido de violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Tanto organizaciones de la sociedad civil como organismos internacionales han registrado niveles exacerbados de violencia en contra de estos dos

[42] El sexenio de Calderón concluyó en el año 2012, registrando una cifra alarmante de 25,967 homicidios a nivel nacional (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2017). A pesar de que durante los años posteriores el número de homicidios disminuyó, desde 2016 la violencia comenzó a remontar en casi todo el territorio nacional, de forma que 2017 concluyó con un registro de 31,174 homicidios en el país y una tasa nacional de 25 asesinatos por cada 100 mil habitantes (INEGI, 2018; Geografía de la violencia, 2018, Septiembre 04). Esta cifra posicionó a México como uno de los países con más homicidios en América Latina. En 2018, la tasa nacional alcanzó la máxima de 27 homicidios por cada 100,000 habitantes, y se registraron más de 34,000 víctimas de asesinato en todo el territorio nacional (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], 2019; Índice de Paz, 2019, Abril 10). Para ese año también fueron registrados un total de 861 feminicidios, 1,185 secuestros y 6,351 extorsiones en México (SESNSP, 2019). En los primeros meses de este año, han sido registrados 833,457 presuntos delitos en el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 31 de mayo de 2019 (SESNSP, 2019).

sectores de la población,[43] identificando formas de violencia letal, violaciones a derechos humanos y diversas prácticas sistemáticas de violencia e intimidación ejercidas por actores estatales y privados, que buscan silenciar las denuncias de quienes promueven y defienden los derechos y demandas sociales, visibilizando violaciones a derechos humanos, el escenario de inseguridad, la acción de grupos criminales, la corrupción, la mala actuación de autoridades y agentes privados, entre otras situaciones.[44]

A pesar de que el catálogo de agresiones documentadas en contra de estos dos gremios es extenso, uno de los profundos impactos que padecen pero que aún se encuentra invisibilizado es el desplazamiento interno forzado (DIF).[45] Aunque en México este padecimiento es extendido hacia la población en general, se ha observado que, como consecuencia del clima de hostilidad y de las agresiones de las que han sido objeto las personas defensoras y periodistas, además de la ausencia de medidas de prevención, protección e impartición de justicia, de manera cada vez más común estos dos sectores de la población se ven obligados a abandonar su lugar de origen con la finalidad de salvaguardar su vida, convirtiendo al desplazamiento interno forzado en un recurso de supervivencia.

[43] Como ejemplo de ello y de acuerdo con el informe más reciente de Reporteros Sin Fronteras (RSF), México es el tercer país más letal a nivel mundial para ejercer el periodismo, sólo después de Afganistán y Siria. Según el mismo informe, en 2018 México ocupó el primer lugar de los países en paz más mortíferos para los periodistas (RSF, 2018). De igual forma, en su reciente informe anual, Artículo 19 reveló que entre el 1º de diciembre de 2012 y el 30 de noviembre de 2018 se registraron 2,502 agresiones contra periodistas, incluyendo 47 homicidios (Artículo 19, 2019). Por su parte, Front Line Defenders (FLD) identificó, en el periodo comprendido entre 2013 y 2018, que 144 personas defensoras de derechos humanos fueron asesinadas en el país (FLD, 2018). Asimismo, el Comité Cerezo registró que 184 personas defensoras fueron ejecutadas extrajudicialmente en México entre el 1º de diciembre de 2012 y el 30 de noviembre de 2018 y documentó la ocurrencia de 1,743 actos violatorios de los derechos humanos cometidos en contra de personas defensoras entre el 1º de diciembre de 2012 y el 31 de mayo de 2018 (Comité Cerezo, 2018).

[44] La Encuesta sobre "seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México", por ejemplo, realizada por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), reveló que más de 75% de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas encuestadas tuvieron que limitar su labor por motivos de seguridad y/o para evitar represalias personales o hacia personas cercanas durante 2018, ya sea en mayor o menor frecuencia (CASEDE, 2019: inédito).

[45] De acuerdo con los Principios Rectores de los desplazamientos internos de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (CDH-ONU), los desplazados internos son: "Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida" (CDH-ONU, 1998: 5).

Un ejemplo del gradual incremento de esta situación lo revelan los datos proporcionados por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con relación al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas[46] (en adelante, "Mecanismo de Protección"), que indican que desde el año 2016 se ha incrementado el número de personas defensoras de derechos humanos y periodistas beneficiarias del Mecanismo de Protección cuyo análisis de riesgo determinó necesario otorgarles la medida de refugio o resguardo temporal en una entidad federativa distinta a la suya (SEGOB, 2019a; 2019b).

Esta situación también ya había sido identificada en 2015 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) durante una visita de sus representantes a México, al reconocer que, con base en testimonios y demás información recabada, "la violencia ha tenido un impacto particularmente grave en generar el desplazamiento forzado de grupos tales como pueblos indígenas, defensores de derechos humanos y periodistas" (CIDH, 2015: 138).

A su vez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) señaló, en su *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno* (DFI) en México, publicado en 2016, que "la violencia ha obligado a diversos periodistas a lo largo y ancho del país a desplazarse por el territorio nacional, para buscar una vida tranquila lejos de quienes el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión no les es grato" (CNDH, 2016: 80). La Quinta Visitaduría General de este organismo, mediante su *Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos*, tuvo conocimiento de por lo menos seis periodistas desplazados de sus lugares de residencia por motivos relacionados con diversas formas de violencia, incluyendo amenazas, delitos en su contra y homicidios de familiares (CNDH, 2016: 81).

En una recomendación emitida en diciembre de 2018, la CNDH volvió a advertir que el clima de inseguridad que viven los periodistas en México está dando lugar a su desplazamiento forzado (CNDH, 2018: 25). En la Recomendación Nº 91/2018, el organismo afirmó que un periodista vio limitado su derecho a la libertad de expresión debido a que tuvo que salir del estado de Baja California Sur como resultado de la omisión de la Secretaría de Gobierno de este estado de salvaguardar su seguridad personal. Además, reconoció que el gobierno estatal, junto con la Procuraduría General de la

[46] El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas fue creado en el año 2012 a raíz de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y tiene la misión de proteger a personas defensoras de derechos humanos y periodistas que sufren agresiones con motivo de su labor (SEGOB, 2019c).

República, transgredieron los derechos humanos del periodista de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, de libertad de expresión y de no ser víctima de desplazamiento forzado (CNDH, 2018).

En el informe conjunto sobre la visita que realizaron a México en diciembre de 2017, los Relatores Especiales sobre la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la CIDH afirmaron que el desplazamiento interno de periodistas se ha convertido en una característica predominante en el país y señalaron que, mientras muchas de estas personas encuentran un lugar de refugio o reasentamiento en la capital del país, otras se trasladan a otras entidades federativas o incluso solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado en el extranjero (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2018: 5). Respecto a las personas defensoras de derechos humanos internamente desplazadas, existe aún menos información disponible. En las conclusiones de su *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno* (DFI) en México, la CNDH mencionó brevemente la importancia de poner especial atención a la protección de los derechos de las personas desplazadas en situación de particular vulnerabilidad. Entre ellas, señala a las personas defensoras de derechos humanos, quienes presentan necesidades específicas de protección y orientación (CNDH, 2016).

Posteriormente, en la Recomendación N° 39/2017, emitida en septiembre de 2017, este organismo denunció la violación del derecho a defender los derechos humanos, estableciendo como víctimas directas a dos defensoras de los derechos de la población internamente desplazada, quienes sufrieron amenazas y represalias como resultado de su labor. Esta situación las obligó a desplazarse, sometiéndolas a las mismas afectaciones y a la falta de protección y asistencia del Estado que sufrían las personas que defendían (CNDH reconoce, 2017, Octubre 16). Asimismo, la CNDH reconoció el impacto diferenciado que sufrieron las defensoras desplazadas como consecuencia de su labor y visibilidad (CNDH, 2017). Cabe mencionar que esta Recomendación tuvo además un valor simbólico especial, al ser el primer pronunciamiento de una autoridad mexicana en la que se reconoce el derecho humano a no sufrir desplazamiento interno forzado debido a la violencia.

Con relación a la documentación realizada por organizaciones de la sociedad civil sobre esta situación, la Encuesta sobre "seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México", realizada por CASEDE, registró que durante 2017 y 2018, respectivamente, 11.6% y 13.8% de las personas defen-

soras de derechos humanos y periodistas encuestadas tuvieron que cambiar su lugar de residencia de manera temporal o permanente como consecuencia de agresiones relacionadas con su labor. De estas, 37.5%, en 2017, y 46.7%, en 2018, se mudaron a otra entidad federativa (CASEDE, 2019: inédito). Específicamente para el caso de periodistas, se pueden retomar también los trabajos de Artículo 19 y de Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC). En su informe anual publicado en 2018, Artículo 19 menciona que a lo largo del sexenio de Enrique Peña Nieto documentó al menos 20 casos de periodistas en situación de desplazamiento interno forzado en México como resultado de las agresiones vinculadas con su labor; 11 de estos casos ocurrieron en 2017 (Artículo 19, 2018: 81-83). CIMAC, por otro lado, registró siete casos de mujeres periodistas desplazadas durante el periodo comprendido entre 2012 y 2018 (CIMAC, 2018: 25).

Si bien esta grave violación de los derechos humanos que representa el desplazamiento interno forzado es una realidad cada vez más habitual para las personas periodistas y defensoras de derechos humanos en México, no se cuenta con cifras oficiales que revelen la magnitud del problema y, como se demostró anteriormente, la información que presentan los organismos nacionales al respecto es limitada.

Considerando la escasez de información sobre el desplazamiento interno forzado en general, la CMDPDH creó un área para documentar, diagnosticar y caracterizar el fenómeno a partir de diversas fuentes de información. Uno de estos esfuerzos ha sido el registro de episodios de desplazamiento masivo mediante el monitoreo permanente de reportes de prensa, el cual ha permitido establecer una cifra acumulada de al menos 338,405 personas víctimas de desplazamiento interno forzado en México (CMDPDH, 2019).

De la mano de este ejercicio de investigación, la CMDPDH ha documentado y acompañado, desde el año 2013, diversos casos individuales de víctimas de desplazamiento forzado en el país, incluyendo diversas personas defensoras de derechos humanos y periodistas.[47] Esto ha permitido evi-

[47] Entre 2013 y julio de 2015, en el marco de la primera edición de la Campaña *Haz Que Se Vean*, la CMDPDH acompañó el desplazamiento interno forzado de 14 personas defensoras de los derechos humanos de los estados de: Baja California, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Sonora, Sinaloa y Veracruz. En el año 2015, acompañó jurídicamente el caso de dos defensoras de derechos humanos que representaban a diversos grupos de población desplazada en el estado de Sinaloa, y cuya labor las obligó a abandonar su lugar de residencia habitual. Asimismo, durante el año 2017 y el 2018 ha documentado diversos casos de personas periodistas y defensoras de derechos humanos que han experimentado el desplazamiento interno forzado. Para tener mayor información al respecto, consultar el texto: CMDPDH. (2019). *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cualitativo al desplazamiento interno for-*

denciar la tendencia ascendente del fenómeno y reconocer que estos dos gremios enfrentan una situación de particular vulnerabilidad, ya que la labor que desempeñan los expone a un alto nivel de violencia; asimismo, las consecuencias e impactos que deja el desplazamiento interno forzado en sus vidas trastoca múltiples derechos fundamentales, incluyendo sus derechos a ejercer la libertad de expresión y a defender los derechos humanos.

A esta condición de especial vulnerabilidad que enfrentan tanto las personas defensoras de derechos humanos como periodistas, se suma la situación de invisibilidad que su condición de desplazamiento conlleva. Por lo general, este tiende a asumirse como una medida de autoprotección o una estrategia positiva, a través de la cual se logra preservar la vida o proteger la integridad física de la víctima. Esta perspectiva es inclusive reforzada por acciones gubernamentales: el Mecanismo de Protección, por ejemplo, brinda la medida de protección llamada "extracción", que implica otorgar, a las personas beneficiarias que se encuentran en una situación de alto riesgo, refugio o resguardo temporal fuera de su lugar de residencia habitual. Sin embargo, a pesar de que esta medida logra proteger la integridad física o la vida de las personas beneficiarias, no existe un análisis especializado o alguna acción que considere los impactos y afectaciones que este desplazamiento interno forzado genera, propiciando el surgimiento de múltiples necesidades de atención y nuevas violaciones a los derechos humanos, lo que, a su vez, perpetúa su condición de desplazamiento interno forzado.

A partir de la documentación de casos realizada por la CMDPDH, se ha identificado que el desplazamiento forzado deriva en impactos profundos en distintos ámbitos de la vida de las víctimas y de sus familias, en particular en cuanto al ejercicio de derechos relacionados con: vivienda, educación, recuperación de documentos, salud integral, empleo, medios de subsistencia, seguridad y el retorno a sus lugares de origen. En gran parte de los casos, el disfrute de derechos sociales y económicos es prácticamente nulo como resultado de la escasez de medios económicos derivada de los gastos generados por el desplazamiento, de la falta de asistencia gubernamental y de la dificultad de recuperar un trabajo remunerado estable o restablecer otros medios de subsistencia.

---

zado en México. Recuperado de http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-invisibilidad-y-el-abandono-un-acercamiento-cualitativo-al-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico.pdf. Consultar también la página "Haz Que Se Vean" disponible en: http://hazquesevean.org/.

Particularmente en el caso de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, además de la dificultad de restablecer la vida profesional y encontrar un trabajo tras el desplazamiento, dado el alto nivel de riesgo en el que se encuentran, muchas veces se ven obligadas a interrumpir la labor que desarrollan para mantener un bajo perfil y no exponer su nueva ubicación. Esta situación impide que puedan contar con los medios suficientes para lograr recobrar su vida en el lugar de reasentamiento. Además, para el caso de las personas que se encuentran apoyadas por el Mecanismo de Protección, tal condición resulta contradictoria, ya que al dejar de ser consideradas como personas defensoras de derechos humanos o periodistas activas, corren el riesgo de perder las medidas de seguridad y asistencia que les son brindadas. En ese sentido, las amenazas y criterios para retirar las medidas de protección constituyen factores adicionales de revictimización.

Consideraciones finales

A pesar de este preocupante escenario, a la fecha México carece de programas y políticas públicas diseñadas para proteger y asistir a las personas internamente desplazadas. Esto se aplica al Mecanismo de Protección, el cual no cuenta con un programa integral de atención para las personas defensoras de derechos humanos y periodistas internamente desplazadas que permita reconocer y atender las necesidades especiales y diferenciadas que presentan, incluyendo las que se generan como consecuencia de la propia medida de extracción. De esta manera, la actuación del Mecanismo de Protección no considera que las medidas ofrecidas se ajusten al contexto local en el lugar de reasentamiento y al nivel de riesgo actual de la persona, o que favorezcan las condiciones para que las personas desplazadas puedan retomar su labor como periodistas y defensoras de derechos humanos de una forma segura. Asimismo, no se toman en cuenta medidas preventivas que ataquen las causas estructurales de la violencia en contra de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas y contribuyan a que, a mediano o a largo plazos, éstas puedan retornar de forma segura a sus lugares de origen, reanudar sus proyectos de vida y continuar desarrollando su labor.

Por tanto, resulta prioritario visibilizar y atender esta dramática situación que la actual crisis en materia de seguridad, libertad de expresión y derechos humanos provoca en la vida y en el trabajo que realizan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el país. Para esto, es

esencial contar con un diagnóstico amplio y exhaustivo que permita comprender y caracterizar la situación que experimentan estos dos sectores de la población al sufrir el desplazamiento interno forzado. Dicho diagnóstico debe considerar un registro estadístico que identifique y establezca la cantidad de personas, las formas de violencia experimentadas por ambos gremios, las causas que inducen su desplazamiento interno forzado y la dinámica que éste conlleva, así como la identificación de las afectaciones y los impactos que se producen en el lugar de reasentamiento. Esa información apegada a la realidad permitirá generar aportaciones sustanciales que fortalezcan los mecanismos existentes y orientar la actuación gubernamental hacia la creación de políticas y programas adecuados, especializados y diferenciados de prevención, así como para la atención y protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas que, como consecuencia del ejercicio de su labor, fueron obligadas a desplazarse internamente de manera forzada en México.

Referencias bibliográficas

Artículo 19. (2018). *Democracia simulada, nada que aplaudir: informe anual 2017*. Recuperado de https://articulo19.org/wp-content/uploads/2018/03/INFORME-A19-2017_v04.pdf.

Artículo 19. (2019). *Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva. Informe anual 2018*. Recuperado de https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/05/Ante-el-Silencio-Ni-Borron-Ni-Cuenta-Nueva_ABRv2.pdf.

Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia [CASEDE]. (2019). *Encuesta sobre "seguridad y ejercicio de la libertad de expresión en México"*. Manuscrito inédito.

Comunicación e Información de la Mujer [CIMAC]. (2018). *Herencia de un sexenio: Simulación y desplazamiento. Violencia contra mujeres periodistas 2012-2018*. Recuperado de https://www.cimacnoticias.com.mx/sites/default/files/Herenciadeunsexenio%20%281%29.pdf.

Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas [CDH-ONU]. (1998). *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos - Principios rectores de los desplazamientos internos*. Recuperado de http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2015). *Informe de país: Situación de los derechos humanos en México*. Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2016/mexico/mexico.html.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos [CMDPDH]. (2019). *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México. Informe 2018*. México: CMDPDH.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH]. (2016). *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México*. Recuperado de http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_Inf_esp_dfi_mexico.pdf.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH]. (2017). *Recomendación No. 39/2017. Sobre el caso de 2,038 personas víctimas de desplazamiento forzado interno en el estado de Sinaloa*. Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_039.pdf.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH]. (2018). *Recomendación No. 91/2018. Sobre el caso de violación al derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, así como omisiones que afectan la libertad de expresión de V, y a no ser víctima de desplazamiento forzado, en el estado de Baja California Sur*. Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_091.pdf.

Comité Cerezo. (2018). *184 personas defensoras de DH ejecutados extrajudicialmente en el sexenio de Enrique Peña Nieto*. Recuperado de: https://www.comitecerezo.org/spip.php?article3183.

Front Line Defenders [FLD]. (2019). *Análisis Global 2018 de Front Line Defenders*. Recuperado de https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/spanish_annual_report.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2017). *Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/violencia2017_Nal.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2018). *Datos preliminares revelan que en 2017 se registraron 31 mil 174 homicidios*. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/homicidios2017_07.pdf.

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2018). *Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México*. Recuperado de http://hchr.org.mx/images//doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf.

Reporteros Sin Fronteras [RSF]. (2018). *Balance 2018: de periodistas asesinados, detenidos, secuestrados y desaparecidos en el mundo*. Recuperado de https://rsf-es.org/_files/200006207-844ad85454/2018_RSF_BALANCE_ANUAL.pdf.

Secretaría de Gobernación. (2019a). Solicitud de acceso a la información con número de folio 0000400145519-01.

Secretaría de Gobernación (2019b). Solicitud de acceso a la información con número de folio 0000400145819-01.

Secretaría de Gobernación (2019c). *Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas*. Recuperado de https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP]. (2019). *Víctimas de delitos del fuero común 2018*. Recuperado de http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2018_dic18.pdf.

Referencias hemerográficas

Geografía de la violencia. (2018, Septiembre 04). En *El Universal*. Recuperado de http://interactivo.eluniversal.com.mx/2018/homicidios-geografia-de-violencia/

Índice de Paz México 2019: Identificar y medir los factores que impulsan la paz. (2019, Abril 10). *Relief Web*. Recuperado de https://reliefweb.int/report/mexico/ndice-de-paz-m-xico-2019-identificar-y-medir-los-factores-que-impulsan-la-paz



Héroes de Padierna 166, Col. San Jerónimo Lídice
10200, Ciudad de México

Tel. 5135 6908 / www.casede.org

@casede_org CASEDE